

Max Turull Rubinat, Director

Jordi Ardanuy Baró
Miquel Àngel Cañivano Salvador
Mariona Chavarria Domingo
Helena Fontboté Bonilla
Montse Morante Vallejo
Oriol Oleart
Xavier Pejó Orellana
Elisenda Pérez Muñoz

Amadeu Pons Serra
Agustí Pou Pujolràs
Alfred Quintana Garrido
Berta Roca Acedo
Rosa M. Satorras Fioretti
Raquel Taranilla
Cristóbal Urbano Salido
Àgueda Vallès Elizalde
Marta Ymbert Cerón

Amb la col·laboració de:

Esther Arroyo Amayuelas
Fernando Barbancho Tovillas
Enriqueta Expósito Gómez
Xavier Fernández Pons
Silvia Freile Vega
Noemí Pereda Beltran
Argèlia Queralt Jiménez
Josep Maria Reniu Vilamala
Francesc J. Rodríguez Pontón
Jaume Saura Estapà
Domènec Sibina Tomàs

TÈCNIQUES DE **TREBALL** I DE **COMUNICACIÓ**

Instrumentarium per a les ciències jurídiques i socials

2017



HUYGENS
EDITORIAL

A Col·lecció
LEX Acadèmica

Col·lecció Lex Acadèmica

Tècniques de treball i de comunicació
Instrumentarium per a les ciències jurídiques i socials

1a Edició, 2011
1a Reimpresió, 2011
2a Edició, 2013
3a Edició, 2017 (augmentada i corregida)

© 2017 Els autors
© 2017 Huygens Editorial
Padua, 20 bajo
08023 Barcelona
www.huygens.es
info@huygens.es

Revisió i correcció del català:
Serveis Lingüístics de la Universitat de Barcelona

ISBN: 978-84-15663-21-8

Dipòsit Legal:

Imprès a Espanya

Reservats tots els drets. Queda prohibida qualsevol forma total o parcial de reproducció, distribució, comunicació pública i/o transformació d'aquesta obra sense comptar amb l'autorització prèvia de l'editorial.

En record del professor Xavier Pejó Orellana
(Barcelona, 1962 – Banyoles, 2017),
que va participar amb dedicació, perseverança i agudesia
tant en l'assignatura com en aquest Manual des del primer moment.

NOTA SOBRE ELS AUTORS	17
PRESENTACIÓ.....	25
<i>Max Turull Rubinat</i>	
INTRODUCCIÓ.....	29
<i>Ramon Casas Vallés</i>	
PART I: ESTUDIAR I APRENDRE A LA UNIVERSITAT	
TEMA 1. L'APRENTATGE A LA UNIVERSITAT.....	33
<i>Rosa M. Satorras Fioretti, Berta Roca Acedo i Elisenda Pérez Muñoz</i>	
1. Les classes	34
1.1. Ser a classe: assistència i participació	34
1.2. Tipus de classes: sistemes d'aprofitament.....	35
1.3. Els apunts	37
1.4. El seminaris	38
2. La lectura.....	38
2.1. Els llibres com a instrument de cultura	38
2.2. Manuals, monografies, articles de revista i altres gèneres	39
2.3. Tipus i tècniques de lectura.....	41
3. Organització de la lectura	44
3.1. El subratllat.....	44
3.2. L'esquema	45
3.3. El resum	49
4. El treball en equip.....	50
4.1. Creació del grup de treball i fixació inicial de temes i calendari	50
4.2. Lectures individuals i organització del discurs	52
4.3. Socialització del treball i discussió col·lectiva.....	53
TEMA 2. EL MÈTODE D'ESTUDI I LA GESTIÓ DEL TEMPS EN ELS ESTUDIS UNIVERSITARIS.....	55
<i>Berta Roca Acedo i Elisenda Pérez Muñoz</i>	
1. Què entenem per estudi?	55

2. Mètode i fases del procés d'estudi.....	56
2.1. Aproximació	56
2.2. Lectura (subratllat, esquema i resum)	56
2.3. Memorització.....	56
2.4. Revisió i repàs	57
2.5. Concentració i atenció	57
3. Les noves tecnologies i els mètodes d'estudi	57
4. Campus Virtual	59
5. La gestió del temps en els estudis universitaris.....	62
5.1. L'ús del temps	62
5.2. Planificació i programació.....	64
5.3. Consells pràctics per programar	65
5.4. Lladres del temps	66
5.5. Recursos de la universitat per a la planificació	66
TEMA 3. LES PROVES D'AVALUACIÓ.....	69
<i>Oriol Oleart</i>	
1. L'avaluació universitària en l'EES. Avaluació continuada i avaluació única	69
2. Proves orals i proves escrites (test, preguntes curtes, tema, cas pràctic, comentari de text...)	71
3. Aspectes formals de la presentació d'una prova escrita.....	79
4. Què convé portar a una prova escrita?	79
 PART II: ELS TREBALLS UNIVERSITARIS	
TEMA 4. COMENTARI I ANÀLISI CRÍTICA DE TEXTOS D'ESPECIALITAT	83
<i>Max Turull Rubinat, Oriol Oleart i Miquel Àngel Cañivano Salvador</i>	
1. Introducció	83
1.1. El comentari de text com a habilitat instrumental general	83
1.2. Només la pràctica ensenya a comentar textos	84
1.3. Allò que no és un comentari de text	84
1.4. Necessitat de flexibilitat	84
1.5. Com fer un comentari de text	84
2. Disseccionar el text	85
2.1. La primera lectura: una visió panoràmica	85
2.2. La segona lectura i la identificació del text.....	86
2.3. El context	90

2.4. La tercera lectura i la descomposició del text	91
2.5. La quarta lectura i la identificació dels elements difusos	91
2.6. L'anàlisi de l'expressió del text	91
2.7. En definitiva: l'apropriació i la personalització del text .	92
3. Anàlisi i síntesi del text.....	92
4. Posar en net la presentació i redactar les parts.....	93
5. Consideracions finals	95
TEMA 5. LA RECENSIÓ	99
<i>Raquel Taranilla i Agustí Pou Pujolràs</i>	
1. Tipus de recensions.....	100
1.1. La recensió objectiva	100
1.2. La recensió crítica	100
2. Continguts	100
2.1. Referència bibliogràfica completa.....	100
2.2. Notícia sobre l'autor.....	101
2.3. Presentació breu.....	101
2.4. Resum ampli i objectiu del contingut.....	101
2.5. Crítica i valoració.....	102
2.6. Observacions de detall	102
2.7. Conclusió	102
2.8. Referències bibliogràfiques	102
3. Exemples de recensions.....	102
TEMA 6. LA NOTA DE SÍNTESE, EL RESUM EXECUTIU I L'INFORME	111
<i>Max Turull Rubinat i Àgueda Vallès Elizalde</i>	
1. La nota de síntesi	111
1.1. Què és una nota de síntesi.....	111
1.2. Com es realitza.....	112
1.2.1. Presa de contacte amb el dossier de documents originals.....	112
1.2.2. Anàlisi	112
1.2.3. Síntesi	113
1.2.4. La redacció del text.....	114
1.3. En resum	114
2. El resum executiu.....	115
2.1. Què és i què pretén	115
2.2. Extensió.....	115
2.3. Passos per a redactar un resum executiu	115

2.3.1. Estar familiaritzat amb el document original	115
2.3.2. Identificar l'audiència i l'objectiu	116
2.3.3. Realitzar un esquema	116
2.3.4. Redactar el resum complet	116
2.4. Sobre l'estil de la redacció	117
3. L'informe	117
3.1. Què és un informe	117
3.2. Tipus d'informes	118
3.3. La redacció i l'estructura d'un informe	118
TEMA 7. INTRODUCCIÓ AL TREBALL DE RECERCA	121
<i>Max Turull Rubinat i Rosa M. Satorras Fioretti</i>	
1. Tipus de treballs de recerca	122
1.1. Tipus de recerca	122
1.2. Tipus de treballs de recerca segons els objectius	122
1.3. Tipus de treballs de recerca segons els resultats	123
1.4. Tipus de treballs de recerca segons la metodologia	124
2. Definició de la recerca	124
2.1. Determinació del tipus de treball de recerca	124
2.2. Elecció de tema	127
2.3. Primeres lectures panoràmiques	128
2.4. Títol provisional	130
2.5. Mètode, tècniques i procediments	131
2.6. Formulació definitiva de la pregunta de recerca, de l'objecte d'anàlisi, del problema o de les hipòtesis	131
2.7. Redacció d'una introducció provisional	133
2.8. Confeció d'un sumari provisional	133
3. Processar i analitzar les fonts	134
3.1. Tipus de fonts	134
3.2. L'accés a les fonts	135
3.3. El buidatge de la informació	136
3.4. Establir l'estat de la qüestió o la fase de documentació amb fonts secundàries: bibliografia	141
3.5. Processar i analitzar les fonts primàries	142
4. La redacció del treball i les seves parts	144
4.1. Recomanacions prèvies	144
4.2. Portada	144
4.3. Sumari	145
4.4. Introducció	146
4.5. Cos del treball	148

4.6. Conclusions	149
4.7. Bibliografia	151
4.8. Annexos	152
4.9. Sobre la presentació escrita.....	152
5. Notes a peu de pàgina i citacions bibliogràfiques.....	154
5.1. Les notes a peu de pàgina.....	154
5.2. Les maneres de citar la bibliografia	157

PART III: LES EINES PER TREBALLAR

TEMA 8. DOCUMENTACIÓ: LOCALITZACIÓ I GESTIÓ DE FONTS D'INFORMACIÓ	161
<i>Jordi Ardanuy Baró, Mariona Chavarria Domingo, Helena Fontboté Bonilla, Montse Morante Vallejo, Amadeu Pons Serra, Cristóbal Urbano Salido i Marta Ymbert Cerón</i>	
1. Introducció al CRAI Biblioteca de Dret.....	161
1.1. Horari d'atenció al públic	162
1.2. Espai per a l'aprenentatge.....	162
1.3. Formació d'usuaris	162
1.5. Accés als recursos electrònics	163
1.6. Fons.....	163
1.7. Préstec	165
1.8. Reprografia i impressió.....	166
1.9. Recomanacions	166
2. Fonts d'informació general.....	167
2.1. Enciclopèdies i diccionaris	167
2.2. Cercadors d'Internet	170
2.3. Portals temàtics	170
2.4. Bases de dades bibliogràfiques	170
2.5. Revistes electròniques.....	172
2.6. Catàlegs de biblioteques	173
2.7. Altres recursos web.....	174
3. La documentació especialitzada.....	178
3.1. La documentació jurídica.....	178
3.2. La documentació laboral	180
3.3. La documentació política	180
3.4. La documentació administrativa	181
3.5. La documentació criminològica	182
4. Els sistemes tècnics de citació bibliogràfica.....	183
4.1. Referències en el text.....	183

4.2. Llistes de referències o bibliografies	186
4.3. Sistemes de citació	187
4.4. Gestors de referències bibliogràfiques	193
5. La citació de les fonts jurídiques d'àmbit autonòmic, estatal i internacional.....	193
5.1. Legislació	194
5.2. Jurisprudència.....	202
5.3. Annexos.....	210
6. El plagi i la còpia	216
6.1. Conseqüències del plagi.....	217
6.2. Alguns suggeriments per evitar el plagi.....	217
6.3. Imatges i material fotogràfic per a il·lustrar treballs.....	218
TEMA 9. EL DISCURS I LA COMUNICACIÓ ESCRITA.....	219
<i>Àgueda Vallès Elizalde, Agustí Pou Pujolràs, Xavier Pejó Orellana i Silvia Freile Vega</i>	
1. Estructuració del discurs	219
1.1. Elements de la comunicació	219
1.2. Varietat en la comunicació	220
1.3. Organització del discurs d'acord amb el tipus de text ...	220
1.4. Fases en la construcció del discurs	222
2. L'ordre del discurs i els mecanismes de la cohesió	222
2.1. L'ordre del text.....	222
2.2. La informació progressiva.....	223
2.3. Els referents	223
2.4. Els marcadors i els connectors	225
2.5. La puntuació.....	226
2.6. El resum	227
3. La redacció eficaç: recomanacions d'estil	230
3.1. La longitud de la fase i del paràgraf.....	230
3.2. L'ordre de l'oració	231
3.3. Les frases subordinades i els incisos	231
3.4. Les persones en el text.....	232
3.5. La veu activa millor que la passiva.....	233
3.6. Els gerundis	235
3.7. L'afirmació millor que la negació.....	236
3.8. Noms i verbs.....	237
3.9. Els possessius	238
3.10. Estil natural, paraules planeres	239
3.11. La precisió lèxica.....	239
3.12. Els termes multiús i les falques repetitives	240

3.13. Els verbs buits	240
3.14. La informació important al principi	241
3.15. La informació buida, la gratuïta i la redundant.....	241
3.16. Les ambigüitats	242
3.17. Les concordances	242
4. La terminologia en els llenguatges d'especialitat i en un con- text bilingüe.....	243
5. Recursos lingüístics	246
TEMA 10. LA COMUNICACIÓ ORAL.....	249
<i>Alfred Quintana Garrido, Raquel Taranilla i Àgueda Vallès Elizalde</i>	
1. El discurs oral	249
1.1. Característiques i diferències entre discurs escrit i oral..	249
1.2. Estructura i objectius d'una intervenció oral	251
2. Execució del discurs oral	252
2.1. La comunicació verbal i paraverbal: el control de la veu	252
2.2. La comunicació no verbal: el cos i el missatge	254
3. Errades més freqüents	256
3.1. Sorolls i interferències	256
3.2. Ni llegir ni recitar.....	258
4. La retòrica.....	259
4.1. La retòrica de Ciceró.....	259
4.2. Qualitats retòriques bàsiques: claredat, precisió i brevetat. Ús dels exemples i de l'humor	259
4.3. Les figures retòriques.....	261
4.4. La consciència persuasiva	263
4.5. Tipus de comunicació segons la quantitat de receptors.	263
5. Recursos de suport a l'exposició oral	265
TEMA 11. EL DEBAT I LA NEGOCIACIÓ	271
<i>Alfred Quintana Garrido, Raquel Taranilla i Àgueda Vallès Elizalde</i>	
1. El debat	271
2. La negociació.....	274
BIBLIOGRAFIA	
Bibliografia de la primera part (Estudiar i aprendre a la Universitat)	283

Bibliografia de la segona part (Els treballs universitaris).....	284
Bibliografia de la tercera part (Les eines per treballar).....	286

4.1. Text historicojurídic

Autor del comentari: Max Turull Rubinat

La constitució romana dita llei de citacions i la incorporació d'aquesta al Breviari d'Alaric (CTh. 1.4.3. [=Brev. 1.4.1.] (426

nov. 7); IGLESIA FERREIRÓS, Aquilino. *La creación del derecho.*

Antología de textos. Madrid: Marcial Pons, 1996. Pàg. 40-41.

Presentació

[*Fraser introductòria:*] El text que ens disposem a comentar és un fragment de la constitució romana coneguda com *lleï de citacions* o *tribunal dels morts*, que està continguda dins del *Breviari d'Alaric*.

[*Datació i autoria:*] De fet, però, ens trobem amb un text incorporat dins d'un segon text que, al seu torn, es va incloure dins d'un tercer text, que és el que avui ens ha arribat a les mans. Això exigeix, per tant, una identificació triple, per bé que el text immediat de què disposem és el tercer, com tot seguit indicarem. El document original és la constitució imperial que els emperadors Teodosi II (emperador d'Orient entre el 408 i el 450) i Valentinià III (emperador d'Occident entre el 424 i el 455) van dictar el 7 de novembre de l'any 426. Aquesta constitució es va incorporar dins del *Codi Teodosià* (CTh), concretament en el llibre 1, títol 4, llei 8, el 438, any en què va entrar en vigor el Codi. Teodosi II i Valentinià III, a iniciativa del primer, havien disposat l'elaboració d'aquesta compilació de constitucions imperials l'any 435, després de l'intent fallit d'ambdós emperadors de reunir constitucions i *iura* en un sol volum el 429. Una part important del CTh elaborat efectivament l'any 438 es va copiar anys més tard dins del *Breviari d'Alaric* (o *Lex Romana Visigothorum*), la gran recopilació de *leges* i *iura* que va manar fer el rei visigot Alaric II l'any 506. El text que comentarem, de fet, correspon a aquest últim document: és un fragment del *Breviari d'Alaric*.

[*Tipologia del text:*] Es tracta, per tant, d'un text jurídic normatiu: una llei (o *constitució*, en terminologia romana), incorporada dins d'una recopilació oficial de lleis, que va elaborar al començament del segle VI el monarca visigot Alaric II. Pel que fa a l'estructura del text —el fragment del *Breviari* que tenim davant nostre—, hi podem identificar dues parts molt clares: d'una banda, el primer paràgraf («Confirmamos todos los escritos [...] Pauli Sententiae») és la reproducció literal de la constitució imperial del 426 en la versió incorporada al CTh del 438; de l'altra, el segon paràgraf («Interpretación. Esta ley muestra [...] causas de los tiempos presentes») és la interpretació de la constitució original que van fer els visigots probablement en el moment de fer el *Breviari*.

[*A qui va adreçat el text:*] La compilació, i també la llei objecte de comentari, era vigent i aplicable a tots els individus sotmesos a l'autoritat del monarca visigot, o sigui, que valia tant per als gal·lo-romans (i més endavant els hispanoromans) com per als visigots. El *Breviari* va ser promulgat per Alaric II l'any 506 a Aduris, l'actual Aire sur l'Adour, al sud de les Gàl·lies. Si hem de fixar, però, el context del text objecte de comentari, ho hauríem de fer com a mínim en una dimensió doble: el context de la constitució imperial original, dictada, com hem dit, el 426, i el context de la font que ens ha estat transmesa i per mitjà de la qual coneixem la constitució esmentada, que és el *Breviari d'Alaric* del 506.

[*Breu anàlisi del text:*] La constitució imperial determina quins juristes poden ser invocats en judici amb caràcter oficial en les seves opinions i en quines condicions. La interpretació que acompanya la part dispositiva del text matisa el nombre d'opinions de juristes invocables i les condicions.

[*Context:*] Aquest document requereix explicar el doble context: el context de la constitució original de l'any 426 i el context del *Breviari d'Alaric* del 506 en què es va incorporar la llei esmentada, després de ser inclosa, com hem dit, dins del CTh. En el primer cas, cal recordar que la constitució es va dictar el 426, en plena crisi social, política, econòmica i institucional de l'Imperi romà d'occident. Un dels grans problemes jurídics de l'època era el de la publicitat i la certesa del dret vigent. Aquest greu problema afectava, efectivament, tant les lleis o constitucions imperials (*leges*) com les opinions dels antics juristes (*iura*). Per posar-hi solució els emperadors van dictar diverses constitucions, algunes de les quals pretenien posar ordre —sobretot establint certesa—

entre la immensa multitud d'opinions de juristes invocables. Una d'aquestes iniciatives va ser la constitució coneguda com *Llei de citacions*, perquè s'hi deia quines citacions de quins juristes eren vàlides, o *tribunal dels morts*, perquè totes les citacions o opinions pertanyien a juristes que havien mort feia segles.

Pel que fa al segon context, el del *Breviari d'Alaric*, cal assenyalar que aquesta obra, que recollia constitucions i *iura* romans, la va manar compilar el monarca visigot aproximadament en el moment en què els visigots, pressionats pels francs, abandonaven l'establiment al sud de la Gàl·lia i s'establien definitivament a la península Ibèrica, amb la fundació del regne visigot de Toledo. Quan encara estava a la Gàl·lia, Alaric II va disposar fer una compilació del dret romà, però no pas de tot el dret romà, sinó de la part que consideraven vigent i útil per a les necessitats de l'època. Aquest dret romà compilat es va aplicar a tots els individus sotmesos a l'autoritat del rei visigot, al mateix temps que també es va aplicar dret «de la pràctica», que s'identificava amb les disposicions que els reis visigots havien estat dictant des que van assumir el comandament de la regió, i encara amb més intensitat en desaparèixer la part occidental de l'Imperi romà l'any 476.

Idees principals

La constitució de l'any 426 determina l'opinió de quins juristes pot ser invocada en judici de manera oficial. Poden ser directament invocades les opinions de Papinià, Pau, Gai, Ulpià i Modestí. El text especifica, però, que l'opinió de Gai té el mateix valor que la de la resta. Així, Gai, que havia estat un jurista de rang secundari en l'època —i l'opinió del qual no tenia el mateix valor que la dels altres—, amb aquesta constitució era equiparat a juristes de tant de prestigi com Ulpià. A més a més d'aquests cinc juristes, també podien ser invocades les opinions de tots els altres juristes —i el text posa els exemples d'Escevola, Sabí, Julià i Marcel—, però en aquest cas calia complir dues condicions: que tots aquests altres juristes fossin citats pels cinc primers i que les seves opinions poguessin ser contrastades amb els textos. A la pràctica, aquesta darrera condició feia difícil, en un context de greu crisi institucional i cultural, poder basar-se en altres opinions que no fossin les dels cinc juristes principals. En segon lloc la constitució també estableix, de manera molt succinta, el mecanisme per tenir en compte les opinions dels juristes: l'opinió de Papinià era la més valorada, perquè, en cas d'empat o igualtat d'opinions, la seva opinió desempatava i desfeia la situació d'equilibri; per contra, però, la seva opinió no en venia dues de contràries.

A continuació del text de la llei, que correspondria a l'any 426, segueix el text de la interpretació, que probablement devia fer-se en l'època visigoda, en compilar-se el *Breviari*, cap a l'any 506. La interpretació, per tant, reflecteix una situació jurídica, social i política ja força diferent. Interpretant el text de la llei, s'observen canvis substancials força significatius. D'una banda, esmenta nou juristes en igualtat de condicions, sense matisos, de manera que desapareix la diferència entre els cinc principals i tota la resta, per bé que unes línies més endavant s'adverteix que alguns només són coneguts pel fet de ser citats pels cinc principals —Papinià, Pau, Gai, Ulpià i Modestí. En canvi, no hi ha diferències en la manera de comptar l'opinió dels juristes i es manté el rol preponderant de Papinià per al cas d'empat.

Finalment, la interpretació introdueix un parell de comentaris nous, fruit de la distància històrica i sobretot cultural que separava el text de la interpretació. D'una banda, els intèrprets semblen veure's obligats a justificar per què en la llei no hi ha cap referència a Gregorià i Hermogenià. Vist des del segle VI, aquests dos juristes, que en el segle III havien dut a terme les seves pròpies recopilacions privades de rescriptes (que era un tipus de constitució imperial), havien estat confosos amb la resta de juristes. Vist des de la perspectiva visigoda, no hi havia diferència entre Papinià, i Gregorià, per exemple, per bé que realment el primer fos un autor de literatura jurídica de primer nivell i el segon, tot i que era també jurista, va ser l'autor d'una recopilació que contenia cert tipus de constitucions imperials. En segon lloc, els intèrprets visigots de la llei acaben afirmant que, finalment, aquella obra —el *Breviari d'Alaric*— només compilava, entre els *iura* —«consultores del derecho»—, textos de Gregorià, Hermogenià —que, com acabem de veure, no eren pas estrictament autors de *iura*—, Gai, Papinià i Pau. Aquestes últimes referències, per tant, van més enllà d'una interpretació literal de la llei del 426, i aporten informació sobre el mateix *Breviari d'Alaric*, que, com s'ha dit, és una compilació visigoda de lleis i de *iura* d'època romana.

2 3 1
C.Th. 1.4.3 [= Brev. 1.4.1] (426 Nov. 7)

Confirmamos todos los escritos de Papiniano, Paulo, Gayo, Ulpiano y Modestino, de tal manera que la autoridad que acompaña a Paulo, Ulpiano y a los restantes acompañe a Gayo y se reciten las lecciones de toda su obra. Establecemos que sea aprobada también la ciencia de aquellos cuyos tratados y opiniones mezclaron todos los mencionados en sus obras, así la de Escévola, Sabino, Juliano y Marcelo y la de todos aquellos que dieron a conocer, si sus libros se confirman, sin embargo, a causa de la incertidumbre de la antigüedad por la colación de los códices. Donde sin embargo se proferian diversas opiniones, vencerá el número mayor de los autores y, si el número es igual, preceda la autoridad de la parte en la cual aparezca Papiniano, varón de excelente ingenio, quien así como vence a cada uno de ellos, así cede ante dos. Mandamos también que, como ha sido establecido desde hace tiempo, sean anuladas las notas de Paulo y Ulpiano hechas en la obra de Papiniano. Donde sin embargo se reciten opiniones pares de éstos de los cuales se establece par autoridad, la templanza del juzgador elegirá a los que deba seguir. También mandamos que valgan siempre las Opiniones de Paulo (= *Pauli Sententiae*).

INTERPRETACION. Esta ley muestra las opiniones de cuales creadores del derecho valgan, esto es de Papiniano, Paulo, Gayo, Ulpiano, Modestino, Escévola, Sabino, Juliano y Marcelo; de los cuales, si fueran ofrecidas diversas opiniones, venza aquella en la que coincidiera el mayor número. Y si quizá sea igual el número en una y otra parte, preceda la autoridad de la parte en la que Papiniano coincida con igual número; porque de la misma manera que Papiniano los vence de uno en uno, así cede ante dos, Escévola, Sabino, Juliano y Marcelo no se encuentran en sus obras, pero se encuentran insertos en la obra de los citados. Por lo tanto esta ley prescinde de Gregoriano y Hermogeniano, porque son confirmados en sus autoridades por una ley anterior en el título de las constituciones de los principes y de los edictos. De todos estos consultores de derecho, elegimos, sin embargo, las cosas que parecían necesarias para las causas de los tiempos presentes de Gregoriano, Hermogeniano, Gayo, Papiniano y Paulo.

IMP. THEODOSIVS ET VALENTINIANVS AA. AD. SENATVM VRBIS ROMANAE. POST ALIA. Papiniani, Pauli, Gai, Ulpiani atque Modestini scripta universa firmamus ita, ut Gaium quae Paulum, Ulpianum et ceteros committitur auctoritas lectionesque ex omni eius corpore recitentur. Eorum quoque scientiam, quorum tractatus atque sententias praedicti omnes suis operibus miscuerunt, ratam esse censemus, ut Scaevolae, Sabini, Iuliani atque Marcelli omniumque, quos illi celebrarunt, si tamen eorum libri propter antiquitatis incertum codicum collatione firmentur. Ubi autem diversae sententiae proferuntur, potior numerus vincat auctorum, vel, si numerus aequalis sit, eius partis praecedat auctoritas, in qua excellentis ingenii vir Papinianus emineat, qui ut singulos vincit, ita cedit duobus. Notas etiam Pauli atque Ulpiani in Papiniani corpus factas, sicut dudum statutum est, praecipimus infirmari. Ubi autem eorum pares sententiae recitantur, quorum par censetur auctoritas, quos sequi debeat, eligat moderatio iudicantis. Pauli quoque sententias semper valere praecipimus. ET CETERA. DAT. VII. ID. NOVEMB. RAVENNA DD. NN. THEODOSIO XII ET VALENTINIANO II AA. CONSS.

INTERPRETATIO. Haec lex ostendit, quorum iuris conditorum sententiae valeant, hoc est Papiniani, Pauli, Ulpiani, Modestini, Scaevolae, Sabini, Iuliani atque Marcelli: quorum si fuerint prolatae diversae sententiae, ubi maior numerus unum senserit, vincat. Quod si forsitan aequalis numerus in utraque par-

Handwritten notes: 'mecanisme', '≠', 'mecanisme =', 'tradició jurídica reduïda', 'el final...', 'autorid'.

Mostra del treball de l'autor del comentari sobre el text original

Conclusions

El text, mitjançant la confrontació de la llei i la interpretació, posa de relleu l'enorme distància cultural que separava l'etapa del Dominat, quan va ser feta la llei, i el moment en què es va fer el *Breviari d'Alaric*, al començament del segle VI. No havien passat ni cent anys que les referències jurídiques més elementals —la diferència entre *leges* i *iura*, per exemple— s'havien confós.

Però allò que encara és més rellevant és que, segons manifesten els autors de la interpretació a les línies finals, el *Breviari* només acabaria recollint, entre els *iura* del Dominat —perquè aquí descartem Gregorià i Hermogenià, que, de fet, no eren *iura* sinó que eren codis de rescriptes, o sigui, de lleis—, textos de Gai, de Papinià i de Pau, especialment del primer, ja que dels altres dos es va compilar molt poc material. De Gai, però, es va recollir al *Breviari* un resum de les seves

Instituciones, obra que ja era una mena de promptuari del dret de l'època republicana —o sigui, un resum d'una obra de síntesi. Per tant, deixant de banda el recull de *leges* introduïdes al *Breviari d'Alaric*, que procedien del CTh, els *iura*, i malgrat el que proclamava la mateixa llei de citacions, van quedar reduïts efectivament, si jutgem pel material compilat, a una obra tan menor com les institucions de Gai.

Cal recordar que els *iura* són l'autèntic tresor jurídic romà, on hi ha les construccions jurídiques més subtils i on la tècnica jurídica romana lluia en tota l'esplendor; això no acostumava a passar amb les constitucions imperials. Aquest fet és doblement rellevant perquè la tradició jurídica romana es va mantenir i va circular per l'Occident altmedieval sobretot mitjançant el *Breviari d'Alaric*. Per tant, aquesta tradició textual romana es va mantenir, a partir d'aleshores, enormement empobrida i fragmentada. Fins al segle XII, amb el renaixement dels estudis jurídics a Bolonya i el redescobriment del *Digest* de Justinià, el dret romà a Occident va ser poc i mal conegut.

4.2. Sentència del Tribunal Constitucional

Autora del comentari: Argèlia Queralt Jiménez

STC 80/1982, de 20 de desembre

Presentació

El text sotmès a comentari és una sentència del Tribunal Constitucional (TC) (Sala Segona), de 20 de desembre de 1982. El TC espanyol és l'òrgan constitucional que té com a funció principal vetllar perquè els poders públics espanyols (poder judicial, poder executiu i poder legislatiu) respectin i compleixin la Constitució en la seva actuació. Aquest control el duu a terme el TC mitjançant diferents procediments previstos en la Constitució i desenvolupats en la Llei orgànica del Tribunal Constitucional (LO 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional; en endavant, LOTC).

La sentència analitzada s'ha dictat en un procediment d'empara, el qual està configurat per la Constitució i per la LOTC com l'última i subsidiària garantia jurisdiccional de què disposen les persones per defensar els seus drets i les seves llibertats fonamentals. El recurs d'empara el pot interposar un particular, com és el nostre cas, el ministeri fiscal o el defensor del poble (art. 46 LOTC).

La sentència dictada pel TC en aquest procediment és definitiva, és a dir, no pot ser recorreguda davant cap altra jurisdicció estatal. El TC, en matèria de drets i dintre de l'Estat espanyol, té l'última paraula. Les sentències del TC són vinculants, és a dir, obliguen jurídicament, i en aquesta mena de procediments tenen eficàcia inter partes, o sigui, només vinculen les parts implicades en el procediment. Ara bé, atès que el TC és l'interpret suprem de la Constitució espanyola (CE), la interpretació que en faci obliga tots els poders públics, especialment el poder judicial (art. 5 de la Llei orgànica del poder judicial).

Aquesta sentència del TC, com totes, es divideix en tres gran parts: a) antecedents, en la qual el TC fa un resum dels fets de què porta causa el cas i s'hi exposen els arguments de les parts per defensar els posicionaments; b) fonaments jurídics, en la qual el TC presenta i desenvolupa l'argumentari jurídic sobre les qüestions plantejades; c) decisió, en la qual el TC presenta les conclusions relatives a l'adequació a la Constitució de l'actuació dels poders públics implicats. En el cas del recurs d'empara, el TC desestima o estima, com succeeix en aquest cas, les pretensions de la part demandant, és a dir, li dóna la raó o no.

L'objecte d'aquest recurs d'empara, com es detalla més endavant, és la suposada vulneració del dret a la igualtat, dret fonamental reconegut en l'article 14 CE, per part dels òrgans judicials implicats en el cas. El més important, però, és el que ha provocat la vulneració del dret: els òrgans judicials van donar a l'article 14 CE i, en general, al text constitucional, un valor de mera declaració programàtica, és a dir, de guia o pauta orientativa, però no valor de norma ju-

rídica suprema de l'ordenament jurídic que és. Això va comportar que s'apliqués un article a la demandant que, per efecte de l'entrada en vigor de la CE, s'havia d'entendre derogat, efecte que els jutges no van tenir en compte. Aleshores es va provocar la discriminació de la demandant.

L'actitud que han mostrat alguns membres del poder judicial, i especialment els magistrats del Tribunal Suprem, en aquest cas exemplifica un problema que es va plantejar durant els anys immediatament posteriors a l'entrada en vigor de la Constitució de 1978. El problema radicava en la manca d'adaptació d'alguns agents jurídics al nou sistema constitucional i al respecte del valor de norma jurídica i suprema de la CE, vèrtex del nou ordenament jurídic democràtic. Això va ser degut, en part, al fet que els jutges que havien d'aplicar les normes del nou ordenament jurídic s'havien format sota el sistema franquista. En qualsevol cas, val a dir que la virtualitat normativa de la nova Constitució ja l'havia explicat el TC en pronunciaments anteriors, per exemple en la STC 15/1982, de 23 d'abril, sobre el dret a l'objecció de consciència militar. En aquestes decisions ja havia recordat la naturalesa jurídica de norma fonamental i n'havia rebutjat, per tant, el caràcter programàtic.

Idees principals

Com s'ha anunciat en l'apartat anterior, en el fons de l'assumpte hi ha la qüestió sobre la no-acceptació del valor jurídic de la CE de 1978 per part d'alguns sectors judicials i, en aquest cas concret, el rebuig de l'eficàcia immediata de l'article 14 CE.

La demandant, la senyora Carmen Y. C., era filla natural del senyor Fernando Z. O. Això significa que no era una filla nascuda en el si d'un matrimoni. A més, pel que es dedueix dels antecedents de fet, el pare biològic no l'havia reconeguda formalment. Segons les lleis franquistes, aquesta relació filial comportava un règim de drets i deures diferent del dels fills matrimonials. Així, la redacció del Codi civil (CC) preconstitucional establia un règim més restrictiu per als fills no matrimonials a l'hora de poder iniciar una acció de paternitat, amb els efectes negatius que tenia aquesta diferència, també, a l'hora d'heretar. La senyora Carmen considerava que el manteniment d'aquesta diferència de tracte era contrària a l'article 14 CE, que estableix que no es pot produir discriminació per raó de naixement, entre altres motius. Segons la demandant, atesa l'aplicabilitat directa dels drets fonamentals reconeguts en la Constitució, l'aplicació del dret a la igualtat reconegut en l'article 14 CE feia inaplicable l'article 137 del CC, afectat en aquest cas.

El TC va començar els raonaments jurídics recordant que la CE és la norma jurídica suprema de l'ordenament jurídic espanyol, com estableix taxativament l'article 9.1 CE quan afirma que tots hi quedem subjectes. A més, els drets fonamentals recollits en el capítol II del títol I de la CE, encapçalat per l'article 14, en virtut del que estableix l'article 53 CE són vinculants (com la resta de preceptes constitucionals) i, a més, gaudeixen d'eficàcia immediata. Això vol dir que el dret existeix des del moment en què és reconegut per la Constitució i que, per tant, el pot exercir el seu titular en qualsevol moment. Per tant, i en contra del que van argumentar els jutges ordinaris, els drets fonamentals no són uns mers principis que necessitin ser desenvolupats per una llei per existir. El dret és des del moment en què està recollit en la CE i, com que existeix, el titular l'ha de poder exercir immediatament. Aquest exercici immediat vol dir, en qualsevol cas, que, si la persona que en sigui titular considera que s'està limitant o negant el seu dret de manera il·legítima, es pot dirigir davant la justícia ordinària perquè li tutelin el dret.

Un cop establerta l'obligatorietat i l'eficàcia immediata de l'article 14 CE, el TC entra a analitzar la situació que es produeix quan una norma preconstitucional és contrària a la Constitució. En aquest cas, el TC recorda que la disposició derogatòria tercera de la Constitució (DD 3) estableix que queden derogades totes les disposicions normatives preconstitucionals que s'oposin al que estableix la norma fonamental.

Aquests arguments, aplicats al cas de la senyora Carmen, porten el TC a concloure que l'article 137 CC, en la redacció preconstitucional, s'ha d'entendre derogat (DD 3) pel fet d'introduir una discriminació per raó de naixement prohibida per l'article 14 CE. De fet, el TC reconeix que som davant d'un supòsit d'inconstitucionalitat sobrevinguda, en què una norma preconstitucional vigent i vàlida fins al moment de l'entrada en vigor de la Constitució deixa de ser-ho pel fet de ser contrària

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Jerónimo Arozamena Sierra, Presidente, y don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez Picazo y Ponce de León, don Francisco Tomás y Valiente y don Antonio Truyol Serra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo promovido por doña Carmen Y. C., representada por el Procurador don Rafael Rodríguez Montaut y bajo la dirección del Abogado don Manuel Madrid, contra sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo de fecha 8 de abril de 1982 (RJ 1982\1941), que rechazó el recurso de casación contra sentencia de la Audiencia Territorial de Sevilla sobre reconocimiento de filiación extramatrimonial, y en el que ha comparecido el Ministerio Fiscal, y como codemandados don Antonio Z. O., y don Liborio C. O., representados por el Procurador don José Sánchez Jáuregui, siendo ponente el Magistrado de esta Sala excelentísimo señor don Francisco Tomás y Valiente, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1. Doña Carmen Y. C. interpuso un recurso de amparo constitucional el día 5 de mayo de 1982 contra la sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 8 de abril, en el que se desestimaba el de casación presentado por ella misma contra la Sentencia de la Audiencia Territorial de Sevilla de 31 de enero de 1980, desestimatoria del recurso de apelación planteado por la solicitante del amparo contra la sentencia del Juzgado de Primera Instancia de Priego de 3 de marzo de 1978, en juicio de mayor cuantía, promovido por la misma sobre reconocimiento de filiación extramatrimonial. De la Sentencia del Tribunal Supremo y del escrito de demanda se infieren los hechos siguientes:

2. Doña Carmen Y. C. nació en Priego el 2 de enero de 1923 y está inscrita en su Registro Civil como hija natural de Araceli Y. C., viuda desde 1903. Según ella su padre natural fue don Fernando Z. O., que permaneció soltero hasta 1925, enviudó poco después, casó en segundas nupcias con doña Emilia Troyano y falleció el 4 de octubre de 1972. En un primer testamento otorgado notarialmente el 26 de febrero de 1959 dejó a la actora la tercera parte de su herencia, pero veinte días antes de morir otorgó nuevo y último testamento en el que ya no citaba para nada a la hoy solicitante del amparo. Tras intentos frustrados de conciliación con los hermanos del señor Z. O. y con su albacea testamentario, doña Carmen Y. C. promovió demanda contra aquéllos pidiendo que se declarase en la sentencia que ella había estado en posesión continua del estado de hija natural de don Fernando Z. O. y que procedía la inscripción de esta filiación natural, por lo que le correspondían los derechos que a los hijos naturales reconocidos otorga el artículo 134 del Código Civil en la redacción entonces vigente. La sentencia del Juez de Primera Instancia de Priego de 3 de marzo de 1978 desestimó la demanda por entender caducada la acción para el reconocimiento de la filiación natural a tenor del artículo 137 del mismo Código.

3. Contra ella interpuso recurso de apelación, durante cuya tramitación se promulgaron la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Con base en una y otra, la recurrente (según expone en su demanda de amparo) alegó la inconstitucionalidad del citado artículo 137 del Código Civil por oponerse a los artículos 14 y 39 de la Constitución (RCL 1978\2836) por la desigualdad del régimen de acciones contenido en el artículo 137 del Código Civil con el recogido para quienes pretendieran el reconocimiento de filiación legítima en el artículo 118 del mismo Código. Subsidiariamente argumentaba que la Audiencia debía plantear lo que la recurrente denomina "consulta constitucional", a este Tribunal en relación con la discutida ortodoxia constitucional del artículo 137 del Código Civil. No obstante, la Audiencia, por su sentencia de 31 de enero de 1980, confirmó la del Juzgado de Primera Instancia.

4. Contra la sentencia de la Audiencia doña Carmen Y. C. formalizó recurso de casación por un total de ocho motivos, de los cuales, a los efectos del presente recurso, de amparo, cabe destacar (y así lo hace la demanda de amparo) los tres siguientes: a) por infracción de ley por inaplicación del artículo 14 de la Constitución; b) por infracción de la ley por interpretación errónea del artículo 137 del Código Civil (redacción anterior de la actual), al no haber tenido en cuenta la pauta interpretativa contenida en el artículo 53.3 de la CE; c) por infracción de la Ley por inaplicación del artículo 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (RCL 1979\2383), en orden a promover la cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo 137 del Código Civil.

1

Mostra del treball de l'autora del comentari sobre el text original

al text constitucional. No es tracta, per tant, d'aplicar retroactivament la Constitució; és a dir, no es tracta de dotar-la d'efecte cap enrere en el temps, sinó que, des de l'entrada en vigor, el valor de norma jurídica suprema deixa sense efectes tot allò que sigui contrari al contingut.

En definitiva, els tribunals que van conèixer aquest assumpte, en aplicació de la DD 3, haurien d'haver declarat nul l'article 137 del CC pel fet de ser contrari a l'article 14 CE, ja que establia una discriminació entre els fills matrimonials i els extramatrimonials.

D'acord amb la seva funció i amb la seva llei, el TC no pot substituir els òrgans judicials en la resolució del cas. El que sí que pot fer és declarar nul·les les decisions judicials afectades i retro-treure les actuacions al moment judicial previ a la vulneració del dret. És a dir, col·locar la senyora Carmen en el moment inicial del procediment perquè els òrgans judicials tornin a analitzar el seu cas amb respecte del seu dret a no ser discriminada.

Abans de finalitzar el comentari, cal aclarir una petita qüestió: en la sentència s'esmenta que l'article 137 es va modificar l'any 1981 per adaptar-lo a les exigències de l'article 14 CE. El nou article 137 CC no es va aplicar al cas de la senyora Carmen perquè va aparèixer després que els òrgans judicials coneguessin el seu cas. Ara bé, sí que es va poder aplicar després de la sentència del TC, perquè ja estava en vigor la nova redacció de l'article esmentat.

Conclusions

La STC 80/1982, malgrat que és breu, és clara i contundent en el missatge. Aquesta sentència mostra els problemes d'adaptació al nou sistema jurídic constitucional que es van produir en els anys posteriors a l'entrada en vigor de la CE. El text constitucional de 1978 va significar la ruptura amb el sistema anterior: va introduir un nou sistema de valors sobre el qual es va construir un nou ordenament jurídic i un nou sistema polític. Ara bé, el canvi jurídic no es va traduir automàticament, almenys no sempre, en la comprensió i en l'acceptació del nou règim constitucional per part de tothom. Alguns jutges, com es pot observar, continuaven considerant la CE un text programàtic que havia de servir de guia de la seva actuació, però no com una norma suprema que havia de condicionar-ne l'actuació i que, a més, disposava d'un catàleg de drets fonamentals que, a diferència d'èpoques passades, eren d'aplicació directa, sense necessitat d'esperar que el legislador els regulés.

Glossari del comentari de text

Constitució espanyola (CE): Norma jurídica superior de tot l'ordenament jurídic espanyol vigent. Es va aprovar el 1978 i va obrir una nova etapa constitucional i democràtica de la història espanyola, després de quasi 40 anys de la dictadura del general Franco. La Constitució estableix un determinat sistema de valors, configura els poders de l'Estat i assenta les bases de les relacions de la ciutadania amb els poders públics (i amb la resta de particulars) mitjançant el reconeixement dels drets i de les llibertats constitucionals.

Dret postconstitucional: Totes les normes de l'ordenament jurídic elaborades després de l'entrada en vigor de la Constitució espanyola.

Dret preconstitucional: Totes les normes de l'ordenament jurídic elaborades abans de l'entrada en vigor de la Constitució espanyola.

Inconstitucionalitat sobrevinguda: Situació de conflicte entre una norma preconstitucional i la Constitució.

Recurs d'empara o emparament: Garantia jurisdiccional dels drets fonamentals reconeguts en la Constitució espanyola contra actuacions dels poders públics que no tinguin valor de llei. El poden interposar les persones que tinguin un interès legítim, el ministeri fiscal o el defensor del poble. És un recurs subsidiari i extraordinari.

Tribunal Constitucional (TC): Òrgan constitucional encarregat de vetllar per la constitucionalitat de l'activitat de la resta de poders públics mitjançant diferents procediments. No pertany a cap poder de l'Estat, per tant, tampoc al poder judicial. El TC s'erigeix en l'interpret suprem de la Constitució.

Tribunal Suprem (TS): Òrgan jurisdiccional superior en tots els ordres jurisdictionals, excepte en matèria de garanties constitucionals, ja que en aquesta matèria qui té l'última paraula és el Tribunal Constitucional. El TS té jurisdicció a tot l'Estat espanyol.

4.3. Reglament del Govern espanyol

Autor del comentari: Francesc J. Rodríguez Pontón

Reial Decret 307/2005, de 18 de març (ajudes en situacions d'emergència o de naturalesa catastròfica)

Presentació

Les característiques específiques de les situacions creades per emergències o catàstrofes requereixen també unes normes singulars que regulin les ajudes necessàries perquè les persones afectades afrontin aquestes situacions. Aquesta regulació específica és objecte d'atenció per part del Reial decret 307/2005, de 18 de març del Govern espanyol, pel qual es regulen les subvencions en atenció a determinades necessitats derivades de situacions d'emergència o de naturalesa catastròfica, i s'estableix el procediment per a la seva concessió.

Breu anàlisi general

Aquest reglament regula la concessió d'ajudes en situacions derivades d'emergències o de catàstrofes, ateses les característiques especials que concorren en aquests casos, que plantegen greus situacions de necessitat a les persones afectades. La característica principal d'aquestes ajudes és la concessió directa, ja que no és possible aplicar-hi el règim general de concurrència competitiva. El reglament que ho regula ha de seguir uns principis que s'adaptin a aquestes situacions singulars i ha de preveure unes garanties en la distribució de les ajudes. Amb aquesta finalitat regula, amb el detall propi de les disposicions reglamentàries en execució de la llei, diversos aspectes, entre els quals destaquen la definició de la situació d'emergència; els subjectes que poden tenir la condició de beneficiaris; el procediment de concessió, i els aspectes específics segons la situació (danys materials, danys personals, ajudes a corporacions locals i ajudes a persones que hagin efectuat prestacions).

El context

Segons s'exposa en el preàmbul de la disposició objecte del nostre comentari, ja existien normes anteriors que regulaven la concessió d'ajudes en aquests casos específics. Tanmateix, hi ha dos factors que expliquen el significat de l'aprovació d'aquest reglament l'any 2005 des del punt de vista del context.

En primer lloc, l'entrada en vigor de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, que significa la introducció de novetats importants en aquesta matèria. El primer objectiu declarat d'aquest reglament és ajustar la regulació de les ajudes comentades al marc establert per aquesta llei, que representa una novetat en el panorama legislatiu espanyol en matèria d'ajuts.

En segon lloc, l'experiència acumulada en l'aplicació de normes anteriors a la que comentem (concretament una ordre ministerial de 1993), segons es diu també en el preàmbul, ha permès constatar diversos problemes relacionats amb la complexitat de la situació i la varietat de casos que han anat sorgint. D'aquesta manera, el reglament comentat també pretén evitar els problemes pràctics que s'han detectat durant aquests anys. Una mera lectura del contingut dels precedents normatius d'aquest reglament, comparat amb la regulació més precisa que efectua aquesta norma, ens permet comprovar aquest element. Com veurem, aquesta és una constant fins als nostres dies en l'aprovació i en la modificació d'aquestes normes.

Idees principals

1. La necessitat d'adaptar aquesta qüestió al nou marc normatiu establert per la Llei general de subvencions de 2003

Com hem assenyalat, aquest és un dels factors principals del context del reglament que comentem. La Llei general de subvencions de 2003 pretén establir en una norma única el règim

jurídic d'una activitat cada vegada més important i tradicionalment regulada de manera parcial i dispersa. Aquesta és una llei preocupada per la perspectiva econòmica, que té en compte la subvenció com a modalitat important de despesa pública i en el context de polítiques caracteritzades per elements com l'estabilitat pressupostària^I. És una llei que també tracta de garantir, en el disseny del règim jurídic de les subvencions, principis fonamentals (de fet aplicables a tot tipus d'ajuts públics) com la publicitat i la transparència; la concurrència i l'objectivitat; la igualtat i la no-discriminació, i l'eficàcia i l'eficiència^{II}.

En aquest marc cal entendre que la llei estableixi com a procediment general de concessió de subvencions el règim de concurrència competitiva, de manera que faci possible una valoració de les sol·licituds que en permeti la prelación amb criteris fixats prèviament. Ara bé, sempre ha estat necessari preveure supòsits extraordinaris que eximeixin del seguiment d'aquest procediment ordinari^{III}. La Llei general de subvencions preveu en l'article 22.2.c que es podran concedir de manera directa, «amb caràcter excepcional», les subvencions en les quals s'acreditin raons «d'interès públic, social, econòmic o humanitari», o altres raons justificades degudament, que en dificultin la convocatòria pública. Tot i que s'han formulat opinions que destaquen críticament el caràcter indeterminat d'aquest precepte^{IV}, encara que matisades per les exigències de l'article 28 que després comentarem^V, cal pensar que en les situacions objecte de regulació per part del reglament comentat hi ha una justificació clara d'aquest règim específic, com s'argumenta de manera prou clara en el preàmbul.

Aquesta característica vinculada al caràcter excepcional previst en l'article 22.2.c de la Llei general de subvencions queda reflectida clarament en l'article 3 del Decret, sobre el règim jurídic, i en l'article 8, sobre la iniciació a instància de part, després de definir amb precisió la situació d'emergència en l'article 1. Les particularitats derivades de les situacions previstes en el nostre cas afecten també, per exemple, els requisits dels beneficiaris (art. 5) i el tipus de justificació de l'ajuda (art. 14), a l'empara de les previsions de la Llei general de subvencions.

2. La necessitat d'arribar a determinats equilibris

En el marc d'aquest context d'assignació d'un règim jurídic atenent a les particularitats de les situacions previstes en el Reial decret comentat, podem identificar també un rerefons substantiu present en aquest tipus de casos. El preàmbul explicita que s'han de seguir els principis de flexibilitat, d'equitat i de proporcionalitat; però d'altra banda també hi ha d'haver unes garanties per tal de salvaguardar la imparcialitat i la justícia, així com l'adequació correcta dels fons públics assignats. Així, juntament amb les adaptacions de règim esmentades i amb la previsió explícita d'algun d'aquests principis, per exemple, a l'hora de regular els criteris d'avaluació (art. 10), cal destacar la precisió del decret a l'hora de detallar els requisits i les condicions (modalitats, beneficiaris, quantitat) en cadascun dels supòsits previstos: ajudes a unitats familiars o de convivència per pal·liar danys materials (art. 15-17); per pal·liar danys personals (art. 18-20); ajudes a corporacions locals (art. 21-23) i a persones que hagin efectuat prestacions (art. 24-26).

3. El caràcter normatiu del text comentat

Precisament la referència als continguts indicats abans ens fa remarcar la importància de l'existència d'una norma general aplicable a tots els casos que entrin dintre del supòsit de fet establert. La

I Podem veure aquests elements a MARTÍN REBOLLO, Luis, *Leyes administrativas*. Cizur Menor: Aranzadi-Thomson Reuters, 16a edició, 2010, pàg. 727.

II Trobem una caracterització d'aquests principis, enunciats en l'article 8 de la Llei, a SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho Administrativo. Parte general*. Madrid: Tecnos, 6a edició, 2010, pàg. 794-797.

III LAGUNA DE PAZ, José Carlos, «El otorgamiento de subvenciones», a FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (dir.), *Comentario a la Ley General de Subvenciones*. Cizur Menor: Thompson-Civitas, 2005, pàg. 350.

IV Per exemple, SÁNCHEZ MORÓN, *op. cit.*, pàg. 806 i LAGUNA DE PAZ, *op. cit.*, pàg. 350.

V DEL BARCO, J.; PANIZO, A.; SILVA, I.; ARELLANO, P., *Comentarios prácticos a la nueva Ley General de Subvenciones*. Valladolid: Lex Nova, 2004, pàg. 195.

Llei general de subvencions, en l'article 28.2, disposa que el Govern ha d'aprovar per reial decret les normes especials reguladores de les subvencions previstes en l'article 22.2.c esmentat, i en l'article 28.3 en preveu els continguts mínims, que queden clarament inclosos en el reglament comentat aquí: definició de l'objecte (art. 1), règim jurídic (art. 3), beneficiaris (art. 5, 16, 19, 20 i 22), modalitats d'ajuda (art. 15, 17, 18, 21, 23, 24 i 26), procediment de concessió (art. 7-12) i règim de justificació (art. 14).

La decisió comentada adopta la forma de reial decret, tal com és necessari en el cas de les normes reglamentàries del Consell de Ministres (art. 25.c de la Llei 50/1997, de 27 de novembre, d'organització, competència i funcionament del govern) i s'adopta «d'acord amb el Consell d'Estat». En el dictamen^{VI} d'aquest òrgan consultiu sobre el projecte de la disposició comentada es parla (consideració primera) literalment d'un projecte de disposició reglamentària en execució d'una llei, casos en els quals és preceptiu el dictamen. El dictamen exposa (consideració cinquena) que el text respon als principis de solidaritat, de necessària concessió directa i d'ordenació dels aspectes subjectius, objectius i formals de l'article 28.3 de la Llei esmentada.

4. *Aprendre de l'experiència: modificacions i adaptacions*

El fet comentat anteriorment aporta un element destacat en la línia d'establir un règim previsible i estable. Però això no vol dir, evidentment, perfecte i definitiu. Ja hem comentat que un dels elements decisius de context era evitar els problemes pràctics observats durant els anys anteriors. Ara hem d'afegir que el text del Reial decret 307/2005 ha estat objecte d'una modificació important, aprovada pel Reial decret 477/2007, de 13 d'abril, que justament es fa, segons explica el preàmbul, per donar una millor resposta a les necessitats reals manifestades amb l'aplicació de la norma de 2005 i el sorgiment de noves situacions. A grans trets, aquesta modificació estén l'àmbit de protecció de la normativa a les activitats professionals; amplia els danys coberts d'habitatges als elements comuns de les comunitats de propietaris; gradua certes ajudes d'una manera més equitativa, segons diu el preàmbul, i n'amplia el nombre de potencials beneficiaris.

D'altra banda, en el dictamen del Consell d'Estat sobre aquest segon reglament^{VII} s'indica que, segons s'explica en l'informe de necessitat i oportunitat, quan es donaven casos especialment greus, molts damnificats no entraven en els supòsits previstos, de manera que calia aprovar un reial decret llei. Cal apuntar que, recentment, amb ocasió del tràgic terratrèmol de Llorca, es va aprovar el Reial decret llei 6/2011, de 13 de maig, justament atesa la inadequació de les regles generals del reglament que comentem, segons es diu en el preàmbul. Caldria potser, doncs, continuar revisant quins aspectes es podrien millorar de la normativa comentada per evitar la necessitat d'utilitzar un decret llei en casos greus, sens perjudici de l'adequació en els casos necessaris d'aquest instrument normatiu segons els requisits i les condicions de l'article 86 de la Constitució espanyola.

5. *Referència específica a la importància dels aspectes d'organització i de col·laboració administrativa*

En qualsevol cas, sempre és un aspecte molt rellevant en aquest supòsit l'element organitzatiu en general, i en particular el relatiu a una col·laboració administrativa adequada, per tal de fer eficaç l'actuació pública en casos en què la solidaritat ho demana de manera especialment intensa. En aquest cas cal posar èmfasi en alguns elements concrets que es troben en el text del Reial decret comentat. Així, destacarem dos aspectes principals.

En primer lloc, els òrgans competents previstos en el capítol de procediment de concessió, que reflecteix la presència de l'element material vinculat a la seguretat pública i a la protecció civil.

En segon lloc, i com dèiem de manera molt destacada, la presència d'aspectes vinculats a la col·laboració i la responsabilitat compartida entre administracions. Podem veure plasmacions concretes d'aquest punt en la regulació de la naturalesa de la concessió d'aquestes ajudes de l'article 2 i en la regulació de la col·laboració amb altres administracions de l'article 6 (convenis de col·laboració i actuació com a entitats col·laboradores).

VI Núm. d'expedient 373/2005 (INTERIOR).

VII Núm. d'expedient 649/2007 (INTERIOR).

La importància dels elements vinculats a la coordinació i la cooperació, relacionats amb aspectes de simplificació i proximitat, ha justificat recentment, en els casos d'inundacions a Andalusia, una ordre ministerial (Ordre INT/367/2011, de 10 de febrer) que, a partir de l'establiment de l'adequació del procediment del Reial decret aquí comentat, fixa una delegació de competències a l'administració perifèrica (òrgans de l'Administració general de l'Estat situats fora de la capital de l'Estat) a Andalusia pel que fa a la resolució dels expedients.

Conclusions

La importància d'un marc institucional i d'un procediment adequat a les circumstàncies particulars

El Reial Decret 307/2005 constitueix una etapa important en la tasca d'establir unes normes generals aplicables a les ajudes en situacions d'emergència o de naturalesa catastròfica, amb la definició i la regulació d'aspectes essencials com els supòsits, els beneficiaris, els requisits, les modalitats i els aspectes d'organització i de procediment. El text normatiu indicat adapta aquesta qüestió al nou marc legal i tracta d'incorporar elements derivats de l'experiència, tot i que en aquest sentit ja ha estat objecte de modificacions.

Amb les previsions del reglament comentat i dels seus antecedents i de les seves evolucions es fa palès el caràcter principal que tenen les previsions de context institucional i de procediment per intentar solucionar casos singulars com aquest. Aquests elements sempre formen part del nucli dur de l'actuació del poder executiu i de l'estudi que en fa el dret administratiu. Unes previsions normatives mínimament estables però capaces d'integrar amb eficàcia les lliçons de l'experiència, particularment important en casos de catàstrofes, i unes previsions de mecanismes de procediment i d'organització que permetin una actuació eficaç i amb garanties que resulta especialment transcendent en aquests casos. El Reial decret de 2005 comentat representa, atès el context, un punt especialment destacat, en el seu àmbit concret, en aquesta aspiració i en la reflexió de la necessitat de millora continuada dels instruments jurídics necessaris per resoldre els problemes de la nostra societat, incloent-hi els més imprevisibles i greus.

Glossari de termes

Concurrència competitiva: És el règim que la Llei general de subvencions de 2003 preveu com a procediment ordinari per concedir subvencions. Es tracta del procediment mitjançant el qual la concessió de subvencions es duu a terme a través de la comparació de les sol·licituds presentades, amb la finalitat d'establir-ne una preferència d'acord amb els criteris de valoració fixats prèviament en les bases reguladores i en la convocatòria, i així fer l'adjudicació, dintre del crèdit disponible, a aquelles que obtinguin millor valoració en aplicació dels criteris esmentats.

El procediment de concurrència competitiva es contraposa al procediment de concessió directa, en el qual no hi ha concurrència competitiva. Només és procedent en els casos concrets previstos per la llei.

Consell d'Estat: òrgan consultiu suprem del Govern espanyol. El seu dictamen és obligatori, entre altres casos, en la tramitació de projectes de disposicions reglamentàries en execució d'una llei.

Informe de necessitat i d'oportunitat: un dels informes que han de formar part de la tramitació del procediment d'elaboració dels reglaments, procediment regulat, pel que fa al Govern espanyol, a l'article 24 de la Llei 50/1997, de 27 de novembre, d'organització, competència i funcionament del Govern. Els reglaments han de seguir uns procediments d'elaboració que no són els mateixos que els dels actes administratius.

Ordre ministerial: forma que adopten les disposicions i resolucions dels ministres.

Preàmbul: Text preliminar d'una disposició, que, sense tenir valor normatiu, tot i que sí de criteri d'interpretació de les normes, té per objecte presentar-ne aspectes com els motius, el sentit, el contingut i les característiques generals, o l'estructura.

1060 Divendres 1 d'abril 2005 Suplement núm. 7

de 5 d'octubre de 2004, per la qual es modifiquen els annexos II, III, IV i V de la Directiva 2000/29/CE del Consell.

Posteriorment, ha estat modificada per la Directiva 2005/15/CE de la Comissió, de 28 de febrer de 2005, per la qual es modifica l'annex IV de la Directiva 2000/29/CE del Consell, relativa a les mesures de protecció contra la introducció a la Comunitat d'organismes nocius per als vegetals o productes vegetals i contra la seva propagació a l'interior de la Comunitat.

De conformitat amb l'habilitació que estableix la disposició final segona del Reial decret esmentat, mitjançant la present Ordre s'incorpora a l'ordenament jurídic intern la Directiva 2005/15/CE.

En l'elaboració d'aquesta disposició han estat consultades les comunitats autònomes i les entitats representatives dels sectors afectats.

En virtut d'això, dispenso:

Article únic. *Modificació de l'annex IV del Reial decret 58/2005.*

L'annex IV del Reial decret 58/2005, de 21 de gener, pel qual s'adopten mesures de protecció contra la introducció i la difusió en el territori nacional i de la Comunitat Europea d'organismes nocius per als vegetals o productes vegetals, així com per a l'exportació i el trànsit cap a països tercers, queda modificat d'acord amb el que disposa l'annex d'aquesta Ordre.

Disposició final única. *Entrada en vigor.*

La present Ordre entra en vigor l'endemà de la publicació en el «Butlletí Oficial de l'Estat».

Madrid, 16 de març de 2005.

ESPINOSA MANGANA
ANNEX

1. A l'annex IV, part A, secció I, punt 2, al final de la columna de la dreta s'hi afegeix el paràgraf següent:
«El primer guio, en què s'especifica que els embalatges de fusta han d'estar fabricats amb fusta en rotlle escorçada, només és aplicable a partir de l'1 de març de 2006.»

2. A l'annex IV, part A, secció I, punt 8, al final de la columna de la dreta s'hi afegeix el paràgraf següent:
«La primera línia de la lletra a), en què s'especifica que els embalatges de fusta han d'estar fabricats amb fusta en rotlle escorçada, només és aplicable a partir de l'1 de març de 2006.»

MINISTERI DE L'INTERIOR

4573 REIAL DECRET 307/2005, de 18 de març, pel qual es regulen les subvencions en atenció a determinades necessitats derivades de situacions d'emergència o de naturalesa catastròfica, i s'estableix el procediment per a la seva concessió. («BOE» 67, de 19-3-2005).

La Constitució espanyola recull, a l'article 149.1.29a, la seguretat pública com a competència exclusiva de l'Estat.

Vinculat a aquest concepte de seguretat pública hi ha la protecció civil, la qual ha estat objecte de regulació a través de la Llei 2/1985, de 21 de gener, sobre protecció civil, que la identifica doctrinalment com a «protecció física de les persones i dels béns, en situació de greu risc col·lectiu, calamitat pública o catàstrofe extraordinària, en la qual la seguretat i la vida de les persones poden perillar i sucumbir massivament», i que implica totes les administracions públiques, amb els seus recursos materials i humans. D'aquesta manera, es configura un sistema en el qual les diferents administracions públiques tenen atribuïdes competències en matèria de protecció civil i s'atorga a l'Administració de l'Estat un paper concurrent i subsidiari respecte d'aquestes.

Sobre això, l'esmentada Llei 2/1985, de 21 de gener, diferencia, d'una banda, les accions preventives i, de l'altra, les actuacions «a posteriori» tendents a la protecció i l'auxili de persones i béns en els casos en què les esmentades situacions es produeixin. En aquest marc protector hi ha la conveniència d'articular un sistema d'ajudes paliatives de la situació de necessitat en la qual hi pot haver els col·lectius que han rebut les conseqüències dels fets desencadenants de la situació d'emergència.

En l'àmbit competencial de la protecció civil que s'atribueix al Ministeri de l'Interior, el Reial decret 692/1981, de 27 de març, sobre la coordinació de mesures amb motiu de situacions d'emergència o de naturalesa catastròfica, disposa, a l'article 2, que correspon a aquest departament, directament o a través dels governs civils (actuals subdelegacions del Govern) i delegacions del Govern, la concessió d'ajudes de caràcter immediat en situacions d'emergència o greu risc, i en els supòsits de danys a persones o béns ocasionats per catàstrofes, calamitats públiques o altres circumstàncies de naturalesa anàloga.

En desplegament d'aquest Reial decret 692/1981, de 27 de març, el Ministeri de l'Interior dicta una ordre ministerial, on es recull el procediment de concessió d'ajudes en atenció a les necessitats derivades de situacions d'emergència, catàstrofe o calamitat pública, l'Ordre ministerial de 31 de juliol de 1989, i posteriorment, l'Ordre ministerial de 18 de març de 1993, que estableix els requisits i les condicions per a l'obtenció de les ajudes, així com els possibles beneficiaris.

La regulació d'aquest tipus d'ajudes ha resultat afectada per l'entrada en vigor de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, la qual introdueix novetats en la figura jurídica de la subvenció, anteriorment prevista als articles 81 i 82 del text refós de l'antiga Llei general pressupostària, aprovat pel Reial decret legislatiu 1091/1988, de 23 de setembre. En concret, la Llei esmentada estableix com a procediment d'aplicació general per a la concessió d'ajudes el règim de concurrència competitiva i restringeix els supòsits de concessió directa, d'acord amb el que preveu el seu article 22.2.

Les característiques especials dels beneficiaris de les ajudes que preveu aquest Reial decret, que ho són pel fet d'estar en una determinada situació de necessitat que acrediten feablement, tant si són corporacions locals que han efectuat despeses d'emergència, com si són unitats familiars, que han tingut danys personals en els seus béns, o persones físiques o jurídiques que han estat requerides per prestar serveis per una autoritat competent, porten a la conclusió que no és possible aplicar a aquests supòsits el règim general de procediment de concessió en concurrència competitiva, per la qual cosa aquestes subvencions serien de concessió directa.

D'aquesta manera, aquestes ajudes quedarien subsumides dins l'article 22.2.c) de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, el qual disposa que es poden concedir de manera directa les subvencions en què «s'acreditin raons d'interès públic, social, econòmic o humanitari, o altres degudament justificades que dificultin la convocatòria pública». En conseqüència, en el seu desplegament, caldria atènyer-se al que estableix l'article 28.2 de l'esmentada Llei, en què es preveu que la compe-

particularitat

Materia segons competències

** Contingut normatiu*

L'Emax 665

Mostra del treball de l'autor del comentari sobre el text original

Reglament: norma jurídica aprovada pel Govern o per l'Administració pública, de rang inferior a la llei. Sovint també apareix amb el nom de disposicions generals. A diferència dels actes administratius, els reglaments són normes jurídiques i s'integren en el conjunt de disposi-

cions normatives existents, de manera que s'apliquen a tots els casos que entrin dintre de l'àmbit de regulació durant tot el temps en què és vigent. En canvi, l'acte administratiu es refereix a una ocasió concreta, de manera que cal dictar-ne un altre en cas que es presentin situacions similars noves.

Reglament executiu és el reglament que desenvolupa, complementa o estableix allò necessari per tal de fer possible l'execució d'una llei.

Reial decret: forma jurídica que adopten les decisions del Govern que aproven normes reglamentàries (reglaments) i determinades resolucions. També hi ha reials decrets del president del Govern, forma que adopten les seves disposicions i actes.

Els reials decrets són formes que poden contenir reglaments (disposicions generals) o actes administratius (resolucions), distinció que es fa en un altre punt d'aquest glossari.

Reial decret llei: forma que adopten les disposicions legislatives provisionals dictades pel Govern en cas de necessitat extraordinària i urgent, disposicions amb rang de llei que després ha de convalidar o derogar el Congrés dels Diputats.

4.4. Llei del Parlament de Catalunya

Autora del comentari: Enriqueta Expósito Gómez

Llei 17/2010, de 3 de juny, de la llengua de signes catalana

Presentació

El comentari té com a objecte un text normatiu: la Llei número 17 de l'any 2010, reguladora de la llengua de signes catalana. El Parlament de Catalunya va aprovar aquesta Llei el dia 3 de juny. Es va publicar en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* el dia 10 de juny i va entrar en vigor un any després de la publicació oficial —tal com preveia la Llei mateixa en la disposició final segona.

Es tracta d'una llei relativament breu: consta d'11 articles agrupats en tres capítols, dues disposicions addicionals i dues disposicions finals. Està precedida d'un preàmbul extens en el qual es fa esment del concepte de llengua de signes, del reconeixement i dels antecedents normatius, internacionals i nacionals —estatals i de Catalunya, a instàncies del Govern de la Generalitat i el Parlament— que han influït el legislador català a l'hora d'elaborar i aprovar la Llei.

Amb l'aprovació de la Llei 17/2010, el legislador català aconsegueix el mandat establert en l'article 50.6 de l'Estatut, en exercici de les competències que aquest recull en els articles 127 i 131, relatius a la cultura i a l'educació, respectivament. La Llei, a més, desplega en part la normativa bàsica que conté la Llei estatal 27/2007 i incorpora alguns dels continguts establerts en la normativa internacional —del Consell d'Europa, de l'ONU i de la UE— esmentada en el preàmbul.

Idees principals

La reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de l'any 2006 incorpora en l'articulat la referència a la llengua de signes —com ja ho va fer l'Estatut de la Comunitat Valenciana amb anterioritat. Entre els principis rectors que apareixen formulats en el capítol v del títol ii de l'Estatut, l'article 50.6 esmentat estableix, en el marc del foment i de la difusió del català, que «els poders públics han de garantir l'ús de la llengua de signes catalana i les condicions que permetin d'assolir la igualtat de les persones amb sordesa que optin per aquesta llengua, que ha d'ésser objecte d'ensenyament, protecció i respecte».

La Llei 17/2010 té com a finalitat principal desplegar aquest enunciat estatuari. Així, segons l'article primer, l'objecte és regular la llengua de signes catalana com a sistema lingüístic propi de les persones sordes i sordcegues signants de Catalunya, és a dir, «la llengua o sistema lingüístic natural de modalitat gestual i visual pròpia de les persones sordes signants de Catalunya que

també usen [...] les persones sordcegues» —seguint la definició que dona la norma mateixa en l'article 3.a. El que es tracta d'aconseguir amb aquesta ordenació legal és, entre altres finalitats enumerades en l'article 2, reconèixer l'ús d'aquesta llengua i fomentar-lo mitjançant l'aprenentatge, la docència i la interpretació.

Si bé la Llei compleix el mandat estatutari contingut en el ja citat article 50.6, l'aprovació s'emmarca en un context social i normatiu molt concret. Tot i que la llengua de signes ha estat, des de sempre, emprada per un determinat col·lectiu, el reconeixement com a tal llengua no s'ha esdevingut fins a mitjan segle XX. Aquest buit ha provocat discriminacions a aquestes persones: no es coneixien les característiques lingüístiques de la llengua de signes ni se'n reconeixia la validesa d'ús.

Des d'una òptica normativa, en l'àmbit internacional es poden trobar diverses iniciatives. La pionera és la resolució de l'any 1993 dictada per l'Assemblea de l'ONU en la qual s'esmenta la conveniència d'emprar la llengua de signes dels infants sords en els àmbits educatiu, familiar i comunitari, alhora que s'assenyala la necessitat de prestar serveis d'interpretació de llengües de signes. Igualment cal indicar la importància, en aquest context normatiu, de les resolucions del Consell d'Europa —de 2001 i, sobretot, de 2003— i del Parlament Europeu —de 2004.

Totes les anteriors han estat molt presents en l'aprovació, per part del Parlament estatal, de la Llei 27/2007, de 23 d'octubre, per la qual es reconeixen les llengües de signes espanyoles i es regulen els mitjans de suport a la comunicació oral de les persones sordes, amb discapacitat auditiva i sordcegues.

A Catalunya se cita, com a primer antecedent històric, la tasca educativa que va dur a terme l'Escola Municipal de Sords de Barcelona en el segle XIX. El procés de normalització no es va produir fins a l'any 2005, tot i que ja abans d'aquesta data es troben algunes iniciatives que han impulsat, l'any 2010, l'adopció de la llei de signes catalana. El 1993, mesos abans de la resolució de l'ONU, al Parlament de Catalunya es va constituir una comissió d'estudi amb l'objecte de conèixer les dificultats que comportava la utilització del llenguatge de signes, i el 1994 es va aprovar una resolució per a la promoció i difusió d'aquesta llengua.

Tenint present aquest context, la Llei, en la tasca reguladora, reconeix el dret d'ús de la llengua de signes en l'àmbit de les administracions públiques catalanes (art. 4) —en els termes i condicions que fixi la normativa que, segons la disposició addicional primera ha d'aprovar el Govern per via reglamentària—; el dret a la informació de pares, mares i tutors sobre les modalitats educatives en l'escolarització (apt. 1 de l'art. 5), i el dret a l'aprenentatge de la llengua de signes en la modalitat educativa bilingüe (apt. 2 de l'art. 5). La formulació d'aquests drets està acompanyada d'un seguit de mandats que els poders públics catalans han de fer efectius en els àmbits educatiu i de l'aprenentatge (apt. 3, 4 i 5 de l'art. 5), de la docència i la recerca (art. 6) i de la interpretació (art. 7).

Amb l'objecte de fer efectius els mandats establerts en la Llei i garantir l'exercici dels drets reconeguts, el darrer capítol de la Llei estableix els òrgans específics que estan implicats en l'aplicació i l'acompliment de les previsions legals. Així, més enllà dels deures generals que l'article 8 adreça als poders públics catalans per difondre l'existència de la llengua de signes i fomentar l'aprenentatge d'aquesta llengua entre el personal de l'Administració catalana —obligació instrumental a satisfer el dret d'ús formulat en l'article 4—, la Llei preveu crear òrgans específics. L'article 9 preveu l'existència, en el si del Govern, d'un òrgan amb facultats de direcció i coordinació transversal entre diferents departaments competents en la matèria, i l'article 11 preveu la creació del Consell Social de la Llengua de Signes Catalana com a òrgan consultiu, que canalitza la participació social en aquest àmbit amb la presència necessària d'associacions professionals i cíviques d'usuaris i de professionals de la llengua de signes catalana. Finalment, la Llei assenyala l'Institut d'Estudis Catalans com l'autoritat acadèmica que determina les normes lingüístiques de la llengua de signes catalana (art. 10).

Conclusions

És evident que la norma, més que regular en tota l'extensió l'ús de la llengua de signes, el que fa és reconèixer-ne el dret d'ús en l'àmbit de les administracions públiques i el dret a l'aprenentatge en l'àmbit educatiu i complementar aquesta proclamació amb un seguit de mesures. Per un costat, s'estableix una sèrie de mandats i deures que els poders públics catalans han de complir

Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya Núm. 5647 – 10.6.2010 45011

LLEI
17/2010, del 3 de juny, de la llengua de signes catalana.

EL PRESIDENT
DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

Sia notori a tots els ciutadans que el Parlament de Catalunya ha aprovat i jo, en nom del Rei i d'acord amb el que estableix l'article 65 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, promulgo la següent

LLEI
Prèambul

La llengua de signes catalana és la llengua de les persones sordes i sordcegues signants de Catalunya. Es tracta d'una llengua natural de modalitat gestual i visual emprada per part del col·lectiu de persones sordes i sordcegues com a sistema lingüístic primari. Com en el cas de les altres llengües de signes d'arreu del món, el seu reconeixement com a llengua plena no es va produir fins a la segona meitat del segle xx, principalment a causa de la discriminació social de les persones que la feien servir i del desconeixement de les seves característiques entre els lingüistes.

Com a conseqüència del corrent d'emancipació protagonitzat pels moviments associatius de persones sordes i dels resultats de la recerca lingüística, que demostrava el caràcter de llengües de ple dret de les llengües de signes, els drets dels usuaris de les llengües de signes van començar a ésser reconeguts d'una manera progressiva.

Des del mes de juny del 2005, la llengua de signes catalana disposa d'una gramàtica bàsica compendiada, que, juntament amb alguns materials lexicogràfics i treballs de recerca lingüística existents, marca l'inici de la descripció del corpus de la llengua de signes catalana i ha de servir de base per a normalitzar-la.

L'administració educativa catalana ja té una llarga tradició en l'oferta de lliure elecció entre la modalitat educativa oral o la bilingüe per a infants sords. Cal recordar, en aquest sentit, que a Catalunya l'ensenyament per a infants sords té experiències pioneres, com l'Escola Municipal de Sordmuts de Barcelona (1800-1802).

Cal remarcar que a Catalunya les persones que usen la llengua de signes com a mitjà de comunicació ho fan amb la llengua de signes catalana, és a dir, que en la llengua de signes no es produeix un règim de bilingüisme equiparable al de les llengües orals parlades al mateix territori.

D'altra banda, també cal tenir en compte que no totes les persones sordes utilitzen la llengua de signes per a comunicar-se, sinó que majoritàriament entren suports a la comunicació oral. Així, parlem de *persones sordes signants*, o *comunitat sorda signant*, per a referir-nos a les persones o al col·lectiu de persones sordes que es comuniquen preferentment en llengua de signes, i parlem d'*oralistes* quan ens referim a les persones sordes que es comuniquen usant suports a la comunicació oral i llegint els llavis.

L'article 50.6 de l'Estatut d'autonomia estableix com a principi rector de les polítiques públiques la garantia de l'ús de la llengua de signes catalana. Amb aquest precepte, l'Estatut esdevé, juntament amb l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana, el primer text legal de l'Estat que regula la protecció d'una llengua de signes, en aquest cas, la catalana. I ho fa, a més, amb rang estatutari, la qual cosa la situa, juntament amb Finlàndia i Portugal, al capdavant en la protecció legal de la llengua de signes.

Disposicions

Part explicativa
No val / no s'ha de

Definició

Reconeixement / veu

Normalització

Discriminació

Subjedes signants / orals

Protecció / Estatut / principi rector

Mostra del treball de l'autora del comentari sobre el text original

per fer efectius aquests drets. Per l'altre, es preveu la creació d'òrgans mitjançant els quals es puguin dur a terme accions coordinades en l'àmbit de l'Administració pública i es garanteixi, alhora, la participació i la consulta dels sectors implicats.

Malgrat la importància de la norma i dels drets que reconeix el gruix de la regulació legal, no es pot concloure que el legislador català hagi estat preocupat especialment per aquest problema. Si bé hi ha iniciatives en els anys noranta, s'ha hagut d'esperar a l'aprovació del nou Estatut, el 2006, per incloure-hi expressament el mandat de protecció d'aquesta llengua i de garantia dels drets inherents a la utilització. Només un cop han passat quatre anys des de l'entrada en vigor del mandat prescrit en l'article 50.6 del text estatutari del Parlament de Catalunya —tot i la unanimitat amb què es va pronunciar el 1994— s'ha aprovat una llei que, originàriament, el Govern havia presentat com a iniciativa.

Addenda

Aquest comentari no s'acompanya del glossari corresponent atès que la Llei mateixa conté, en l'article 3, les definicions legals dels termes que empra: *llengua de signes catalana, llengües orals i escrites, persones signants, intèrpret, guia intèrpret de la llengua de signes i modalitat educativa bilingüe*.

4.5. Reglament del Parlament Europeu i del Consell de la Unió Europea

Autor del comentari: Xavier Fernández Pons

Reglament del Parlament Europeu i del Consell pel que es crea el Fons Europeu d'Adaptació a la Globalització (Reglament (CE) núm. 1927/2006 del Parlament Europeu i del Consell, de 20 de desembre de 2006 (DO L 406, 30-12-2006, p. 1).

Presentació

El procés de globalització econòmica actual es concreta, entre d'altres, en un gran increment del comerç internacional i de les inversions estrangeres. La Unió Europea (UE) es beneficia, en bona part, d'aquest procés, però també hi ha nombroses empreses i treballadors europeus (especialment de certs sectors industrials, com el tèxtil) que pateixen les conseqüències de l'arribada creixent de productes importats i de la deslocalització de la producció (o, si més no, d'una part d'aquesta) a certs països emergents (en els quals els costos i les condicions laborals i ambientals són molt inferiors als de la UE).

Amb el Reglament (CE) núm. 1927/2006 del Parlament Europeu i del Consell, de 20 de desembre de 2006 (en endavant, el Reglament), es va crear el Fons Europeu d'Adaptació a la Globalització (FEAG). Aquest Fons es va establir amb l'objectiu de prestar ajuda als treballadors afectats per acomiadaments col·lectius com a conseqüència dels «grans canvis estructurals en els patrons del comerç internacional provocats per la globalització». A més, tracta de facilitar la reinserció laboral (art. 1.1 i 1.2 del Reglament).

L'any 2009, després de la greu crisi financera i econòmica mundial desencadenada al setembre de 2008, es va modificar parcialment el contingut del Reglament¹ amb la finalitat principal d'incloure-hi també, com a possibles beneficiaris del FEAG, els treballadors que haguessin perdut la feina com a resultat directe de la crisi esmentada (art. 1 bis del Reglament).

¹ Mitjançant l'aprovació del Reglament (CE) núm. 546/2009 del Parlament Europeu i del Consell, de 18 de juny de 2009, DOUE L 167/26, de 29 de juny de 2009.

La naturalesa del reglament pel qual es crea el FEAG, com la de qualsevol altre reglament de la UE, no s'ha de confondre amb la dels reglaments aprovats per autoritats nacionals i que tenen un rang inferior a les lleis. Els reglaments de la UE són una de les fonts de dret derivat aprovades per les institucions comunitàries en virtut de les competències atribuïdes pels tractats internacionals constitutius de la UE. L'article 288 del Tractat de Funcionament de la UE (TFUE) precisa que «El reglament té un abast general. Serà obligatori en tots els seus elements i directament aplicable en cada estat membre». Així ho reitera explícitament el Reglament que comentem com a clàusula de tancament.

Aquest Reglament s'ocupa, principalment, de regular l'abast, temporal i pressupostari, d'aquest fons, de quins casos d'acomiadaments col·lectius concrets es poden beneficiar de les ajudes, de quines són les accions subvencionables i de tot el procediment que cal seguir per sol·licitar, atorgar i gestionar aquestes contribucions financeres.

Els destinataris del Reglament són tots els estats membres de la UE, ja que cadascun pot sol·licitar ajuts a càrrec del FEAG, i les institucions de la UE encarregades d'administrar aquest fons i atorgar les subvencions pertinents. Els beneficiaris últims del FEAG són els treballadors acomiadats que, segons les condicions previstes en el Reglament, puguin acabar sent seleccionats (art. 3 bis) per rebre assistència finançada per aquest Fons, però el Reglament no configura aquestes prestacions com a drets subjectius reclamables pels treballadors acomiadats.

La Comissió Europea proporciona informació actualitzada sobre el FEAG i precisa que aquest Fons pot disposar cada any d'un màxim de 500 milions d'euros, dels quals es poden arribar a beneficiar entre 35.000 i 50.000 treballadors acomiadats. Aquestes xifres són força modestes en el context de la UE actual i si les comparem amb els recursos d'altres fons comunitaris^{II}.

El Reglament és relativament extens (consta de 21 articles). En aquest comentari intentarem sintetitzar els principals aspectes que regula per tal de copsar en què consisteix, essencialment, el FEAG i valorar-lo.

Idees principals

1. Base jurídica i període d'aplicació del Reglament

Tots els actes normatius que aprova la UE han de tenir sempre una base jurídica en els tractats constitutius, que es precisa des de l'inici, abans d'expressar les consideracions que n'han motivat l'adopció. En el cas del Reglament sobre el FEAG, la base jurídica que s'invoca és «el Tractat Constitutiu de la Comunitat Europea i, en particular, l'article 159, paràgraf tercer». Aquest precepte, enquadrat dins de la política de cohesió econòmica i social, preveu que, perseguint aquests objectius, les institucions europees poden adoptar noves mesures si es manifesta la necessitat d'accions específiques més enllà dels fons comunitaris llavors ja existents (com el Fons Europeu de Desenvolupament Regional —FEDER— o el Fons Social Europeu —FSE—, que el nou FEAG complementa).

Cal especificar que, després de la reforma dels tractats constitutius feta pel Tractat de Lisboa, signat el 13 de desembre de 1997 i que va entrar en vigor l'1 de desembre de 2009, l'antic article 159.3 TCE es correspon amb el vigent article 175.3 TFUE.

Pel que fa al període d'aplicació del Reglament, com que aquest Fons depèn de les disponibilitats pressupostàries de la UE establertes en el marc financer actual, que comprèn de l'1 de gener de 2007 al 31 de desembre de 2013, el FEAG és aplicable durant aquest mateix període (art. 1.1 i 21 del Reglament). Es preveu, però, que aquest Reglament serà revisat, a tot tardar, el 31 de desembre de 2013, i se li podrà donar continuïtat (art. 20).

^{II} Pàgina web de la Comissió sobre el FEAG: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326&langId=es>. La Comissió Europea també publica cada any un informe complet sobre les activitats del FEAG. El darrer informe disponible, sobre l'any 2009, figura en el document COM(2010) 464 final, de 9 de setembre de 2010.

En relació amb el cas particular dels treballadors afectats per un acomiadament col·lectiu vinculat directament a la crisi financera i econòmica mundial, que, com s'ha avançat, es va afegir a la modificació del Reglament feta l'any 2009, es preveu que el FEAG només pot atendre les sol·licituds que es plantegin des de l'1 de maig de 2009^{III} i abans del 31 de desembre de 2011 (art. 1 bis). Les institucions comunitàries van considerar aquest cas molt transitori, però les conseqüències de la crisi esmentada s'estan dilatant en el temps, si més no en alguns dels països de la UE.

2. Criteris d'intervenció

Una de les qüestions clau que regula el Reglament és la determinació dels supòsits d'acomiadaments col·lectius concrets que habiliten per sol·licitar contribucions del FEAG. L'article 2 del Reglament, titulat «Criteris d'intervenció», inclou i detalla dos grans requisits: en primer lloc, han de ser conseqüència de la globalització; a més, han de ser acomiadaments col·lectius amb certa dimensió.

Per tal de determinar que un acomiadament col·lectiu és conseqüència de la globalització, l'article 2 del Reglament preveu, en l'encapçalament, que siguin fruit dels «grans canvis estructurals en els patrons del comerç mundial» que produeixen «una greu pertorbació econòmica». Com que aquestes nocions són molt vagues, tot seguit detalla en particular, és a dir, a títol exemplificatiu, no exhaustiu, tres fenòmens que se solen vincular al procés de globalització econòmica: «un augment important de les importacions a la Unió Europea», «una disminució accelerada de la quota de mercat de la UE en un determinat sector» o «deslocalitzacions cap a tercers països».

Pel que fa a la dimensió dels acomiadaments col·lectius, l'article 2 del Reglament requereix que s'assoleixin diversos llindars mínims alternatius, tenint en compte la xifra d'acomiadats, en certs terminis de temps, vinculats a una mateixa empresa en un estat membre o a diverses empreses dins d'una o dues regions contigües. Aquests llindars es flexibilitzen per al cas de petits mercats laborals o en circumstàncies excepcionals, sempre que els acomiadaments «tinguin un greu impacte en l'ocupació i l'economia local».

En qualsevol cas, els diversos criteris emprats deixen un marge notable de discrecionalitat, que pot propiciar pressions polítiques i de lobbies a l'hora de prendre la decisió de si es concedeix una contribució a càrrec dels limitats recursos del FEAG o no^{IV}.

3. Accions subvencionables

Les contribucions que concedeix el FEAG han d'anar destinades, tal com es precisa en l'article 3 del Reglament, a finançar mesures actives del mercat laboral, que han de concretar-se en la prestació de serveis personalitzats als treballadors acomiadats. Poden consistir en l'assistència per a la recerca d'un nou treball, per a l'orientació professional, per a la formació, per al reciclatge, per a les assignacions de mobilitat, etc.

L'article 3 del Reglament precisa que el FEAG mai no ha de finançar mesures passives de protecció social. Per tant, les ajudes del FEAG no es poden concebre com un subsidi de desocupació.

Els beneficiaris del FEAG són sempre treballadors acomiadats, tal com precisa l'article 3 bis, sobre «Persones seleccionables». Tot i que el Reglament no ho indica explícitament, es pot deduir que el FEAG no finança en cap cas empreses o sectors en crisi, ja que l'objectiu d'aquest Fons no és fer reviscolar empreses ni prevenir acomiadaments. El FEAG opera a posteriori, quan els acomiadaments ja s'han produït i per ajudar els treballadors afectats a trobar una nova feina.

Es pot considerar que el FEAG respon a la lògica d'una noció cada cop més en voga a la UE, l'anomenada flexiseguretat (en anglès, flexicurity). Aquest neologisme ha estat encunyat per la doctrina i ha inspirat les reformes laborals d'alguns estats membres de la UE des dels anys noran-

III Segons es va preveure en l'article 2, sobre «Disposicions transitòries», del Reglament de modificació núm. 546/2009.

IV En aquest sentit es pronuncien WASMER, ETIENNE i JACKOS VAN WEIZSÄKER: «A Better Globalisation Fund», *Bruegel Policy Brief*, issue 2007/01, febrer de 2007, pàg. 1-8.

ta^V. La flexiseguretat comporta combinar flexibilitat i seguretat en l'ocupació, mitjançant polítiques que impulsin unes relacions laborals flexibles i que, a la vegada, garanteixin una protecció social adequada, destinada particularment a millorar les oportunitats per trobar un nou lloc de treball. Segons la noció de flexiseguretat, les polítiques públiques s'han de dirigir, més que a protegir un determinat lloc de treball, a protegir el treballador com a tal.

Així, les accions que pot subvencionar el FEAG semblen respondre a la idea que, en un context econòmic globalitzat i molt competitiu, molts cops resulta infructuós insistir a conservar uns determinats llocs de treball i que és millor destinar els esforços i recursos a finançar la formació i recol·locació dels treballadors acomiadats.

4. Procediment per presentar sol·licituds i concedir contribucions

Diverses previsions del Reglament es dediquen a regular qui pot sol·licitar una contribució financera a càrrec del FEAG i el procediment que cal seguir per concedir-la i gestionar-la.

D'acord amb l'article 5 del Reglament, les contribucions només es concedeixen a partir de la sol·licitud d'un estat membre de la UE. Per tant, ni les empreses ni els treballadors poden presentar una sol·licitud directament, i sempre s'ha de passar pel filtre d'un estat. Cada estat membre és qui apreciarà d'entrada si es donen els criteris d'intervenció del FEAG comentats i qui, basant-se també en purs criteris d'oportunitat, prendrà la decisió de presentar una sol·licitud. La sol·licitud ha d'anar dirigida a la Comissió Europea. L'article 5 regula el termini i les informacions que cal incloure-hi. Entre aquestes informacions cal precisar els costos dels serveis que s'han de finançar, tenint en compte que el FEAG mai no els cobreix tots i que l'estat sol·licitant sempre s'ha de comprometre a cert cofinançament (segons l'article 10.1 del Reglament, el FEAG no pot superar el finançament d'un 50 % dels costos calculats o, en els casos previstos en l'article 1 bis vinculats a la crisi financera i econòmica mundial, d'un 65 %). Aquesta circumstància pot fer que, en ocasions, els estats desisteixin de la idea de sol·licitar una contribució al FEAG.

Segons els articles 5.5, 10 i 12 del Reglament, la Comissió Europea ha d'analitzar individualment cada sol·licitud per determinar si reuneix les condicions per a una intervenció del FEAG, i ha de fixar l'import de la contribució financera. En cas afirmatiu, la Comissió ha de presentar al Parlament Europeu i al Consell, en la condició d'autoritat pressupostària de la UE, una proposta per autoritzar els crèdits corresponents. Seguidament, la Comissió ha d'adoptar una decisió de concessió d'una contribució financera, que ha d'abonar en un únic pagament a l'estat o als estats membres sol·licitants, que han d'utilitzar la contribució dins dels terminis establerts en l'article 13 del Reglament.

Com en la gestió d'altres fons de la UE, l'estat membre és el responsable de gestionar les accions a les quals dona suport el FEAG i de dur a terme el control financer d'aquestes, sempre sota les mesures de verificació habituals de la Comissió, previstes en l'article 18 del Reglament.

Per evitar que tota aquesta gestió essencialment estatal acabi fent ombra a la contribució de la UE, l'article 9 del Reglament explicita que els estats sempre han de posar de relleu el paper de les institucions comunitàries i garantir la visibilitat de la contribució feta des del FEAG.

5. Complementarietat, conformitat i coordinació

Les accions que ha de subvencionar el FEAG es configuren com unes mesures purament complementàries, que no substitueixen altres possibles prestacions que puguin rebre els treballadors beneficiaris d'aquelles. Això és confirmat expressament per l'article 6 del Reglament, titulat «Complementarietat, conformitat i coordinació», el primer apartat del qual precisa que «l'ajut del FEAG no

V Sobre la noció de flexiseguretat vegeu, entre d'altres: WILTHAGEN, T.: *Flexicurity – A new paradigm for labour market policy reform?*, Berlín, WZB Discussion Paper, FSI, 1998, pàg. 98-202; MADSEN, P. K.: *Denmark: Flexibility, security and labour market success*, Employment and Training Papers, núm. 53, Ginebra, OIT, 1999; WILTHAGEN, T. i TROS, F.: «The concept of 'Flexicurity': A new approach to regulating employment and labour markets», *TRANSFER – Europe Review of Labour and Research*, núm. 10 (2), 2004, pàg. 166-187, i BREDGAARD, T., LARSEN, F. i MADSEN, P. K.: *The Flexible Danish Labour Market – A review*, CARMA, Aalborg University, 2005.

substitueix les accions que siguin responsabilitat de les empreses en virtut de la legislació nacional o de convenis col·lectius». Per tant, aturats als quals el dret nacional respectiu col·loca en situacions molt diferents, amb més o menys garanties, poden acabar beneficiant-se igualment de les contribucions del FEAG, sense que les indemnitzacions o els subsidis que s'han de percebre es vegin afectats.

Així mateix, les accions finançades pel FEAG poden concórrer amb altres accions portades a terme pels estats membres en l'àmbit nacional, regional i local, incloent-hi, segons preveu l'apartat 2 de l'article 6 del Reglament, les accions finançades mitjançant els fons estructurals.

Lògicament, davant aquesta concurrència d'accions, se'n requereix una coordinació adequada. L'article 6.4 del Reglament precisa que «[d]'acord amb les seves competències respectives, la Comissió i els Estats membres han de garantir la coordinació de l'ajuda aportada pels fons comunitaris».

Conclusions

El nom del fons creat pel Reglament examinat, dirigit a «l'adaptació a la globalització», podria fer pensar, d'entrada, en un ambiciós instrument de la UE destinat a afrontar els múltiples reptes que planteja el controvertit fenomen de la globalització. Ara bé, com s'ha vist en aquest comentari, l'amplitud dels termes amb què s'ha designat aquest nou fons de la UE no ha de generar excessives expectatives, sinó que som, més aviat, davant d'un reduït pal·liatiu als costos socials que pot comportar la globalització.

Com s'ha vist, el Reglament estableix un fons d'interès, però amb un objectiu molt limitat, que es concreta, fonamentalment, a donar suport a certs treballadors que hagin perdut el lloc de treball com a conseqüència de la globalització, per tal d'afavorir que puguin tornar a trobar feina.

En la mesura que els serveis finançats pel FEAG són purament complementaris i no reemplacen les obligacions de les empreses ni les prestacions o els subsidis que es preveuen a cada estat membre, s'ha de donar la benvinguda a aquest nou Fons.

Ara bé, sens perjudici d'aquests aspectes positius i pràctics, la lògica i les limitacions amb què s'ha establert el FEAG no deixen de suscitar altres elements de reflexió. Així, s'és davant un instrument que parteix d'una visió de les prestacions socials més com una eina econòmica (i selectiva) al servei del bon funcionament del mercat de treball que com una afirmació d'uns drets socials bàsics i universalitzables.

Encara que el FEAG no pressuposi, per si mateix, canvis en les legislacions laborals dels estats membres, no deixa de situar-se en la nova noció de flexiseguretat, assajada amb èxit en alguns països rics de la UE. La possible extensió d'aquesta idea a les heterogènies realitats dels 27 estats membres suscita no pocs interrogants: podran els eventuais avenços en flexibilització venir compensats en tots aquells amb mesures de protecció social sòlides i equiparables?; quin paper podran tenir les institucions comunitàries en tractar de garantir uns mínims comuns? La reduïda xifra de recursos destinats a aquest Fons, nodrit només amb marges o crèdits de compromís anul·lats, no sembla convidar gaire a l'optimisme.

Així, una destacable aportació del FEAG pot ser, ara per ara, el seu valor simbòlic. És més, com s'ha vist en aquest comentari, assolir una visibilitat més gran de les institucions comunitàries en el finançament de prestacions socials no va ser una qüestió secundària en la creació del FEAG, sinó primordial.

Glossari de termes

Cohesió econòmica i social (UE): La cohesió econòmica i social constitueix una expressió de la solidaritat entre els estats membres i les regions de la UE. Tracta d'afavorir el desenvolupament equilibrat del territori comunitari, la reducció de les diferències estructurals entre les regions de la UE i la veritable igualtat d'oportunitats entre les persones. Es materialitza a través de diverses intervencions financeres, en particular les dels fons estructurals i el Fons de Cohesió.

2006R1927 — ES — 02.07.2009 — 001.001

Este documento [versión consolidada] es un instrumento de documentación y no compromete la responsabilidad de las instituciones

REGLAMENTO (CE) No 1927/2006 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 20 de diciembre de 2006 por el que se crea el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización

(DO L 406, 30.12.2006, p.1)

Naturalesa jurídica → **REGLAMENTO (CE)**

CE (Comunitat Europea): actudment, UE

text original del Replament → (DO L 406, 30.12.2006, p.1)

Modificado por:

	Diario Oficial			
	No	page	date	
► M1	Reglamento (CE) no 546/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2009	L 167	26	29.6.2009

Rectificado por:

C1

Rectificación, DO L 048, 22.7.2008, p. 82 (1927/06)

Modificació d'alguns preceptes del Replament original →

Mera correcció d'errors de la publicació original →

REGLAMENTO (CE) No 1927/2006 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 20 de diciembre de 2006 por el que se crea el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG)

Versió consolidada, que inclou modificacions i correccions

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y en particular su artículo 159, párrafo tercero,

Vista la propuesta de la Comisión,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo (1),

Visto el dictamen del Comité de las Regiones (2),

De conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 251 del Tratado (3),

Considerando lo siguiente:

Context → (1) Aun reconociendo los efectos positivos que la globalización tiene sobre el crecimiento, el empleo y la prosperidad, así como la necesidad de seguir potenciando la competitividad europea mediante las reformas estructurales, la globalización también podría conllevar desventajas para los trabajadores más vulnerables y menos cualificados de determinados sectores. Es oportuno, por consiguiente, crear un Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (en lo sucesivo el «FEAG»), accesible a todos los Estados miembros y que permita a la Comunidad canalizar su solidaridad hacia los trabajadores despedidos como consecuencia de los cambios en los patrones del comercio mundial.

Context → (2) Es necesario preservar los valores europeos y fomentar el desarrollo de un comercio exterior justo. Los efectos negativos de la globalización deben afrontarse en primer lugar mediante una estrategia comunitaria de política comercial a largo plazo, sostenible y destinada a alcanzar unas normas sociales y ecológicas universales de alto nivel; la ayuda que proporcione el Fondo debe ser de carácter dinámico y tener la posibilidad de adaptarse a las situaciones continuamente cambiantes y con frecuencia imprevistas que se crean en el mercado.

(3) El FEAG debe conceder ayudas únicas y específicas destinadas a facilitar la reinserción laboral de los

Base jurídica (1) →

(tenir en compte que es adreça a la reforma feta pel tractat de Lisboa)

Finalitat ←

efectos negativos de la globalización

Mostra del treball de l'autor del comentari sobre el text original

Dret derivat (UE): El dret derivat de la UE està integrat pels diversos instruments que poden aprovar les institucions comunitàries per dur a terme la seva missió en el marc dels tractats internacionals constitutius. Aquests instruments poden ser, essencialment, reglaments (obligatoris en tots els elements i directament aplicables a cada estat membre); directives (obliguen l'estat membre al resultat que s'hagi d'assolir, exigeixen una transposició a l'ordenament jurídic nacional i deixen certa llibertat pel que fa a la forma i als mitjans d'aplicació); les decisions (obligatòries en tots els elements, vinculen els destinataris, als quals designen expressament), i les recomanacions i els dictàmens (aquests dos darrers no obligatoris).

Fons de Cohesió: Per accelerar la convergència econòmica, social i territorial, la UE va crear un fons de cohesió el 1994 destinat als països amb un PIB mitjà per capita inferior al 90 % de la mitjana comunitària.

Fons Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER): És un dels dos fons estructurals de la UE. Des de 1975 concedeix ajudes per construir infraestructures i dur a terme inversions productives capaces de generar ocupació, sobretot en benefici de les empreses.

Fons Social Europeu (FSE): És un dels dos fons estructurals de la UE. Instaurat l'any 1958, finança principalment activitats de formació per afavorir la inserció professional dels aturats i dels sectors més desfavorits de la població.

Globalització: Fenomen d'obertura de les economies i les fronteres com a resultat de l'augment dels intercanvis comercials internacionals, els moviments de capitals, la circulació de les persones i les idees, i la difusió de la informació, dels coneixements i de les tècniques. Aquest procés, tant geogràfic com sectorial, no és recent, però s'ha accelerat els últims anys.

4.6. Tractat internacional

Autor del comentari: Jaume Saura Estapà

Convenció per a la prevenció i la sanció del delictes de genocidi

(Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 260 A (III), de 9 de diciembre de 1948).

Presentació

El document «Convenció per a la prevenció i la sanció del delictes de genocidi» és un text jurídic amb vocació de producció normativa. Es tracta, concretament, d'un tractat internacional multilateral, elaborat en el si de l'Organització de les Nacions Unides en la immediata postguerra mundial (el 1948) i, per tant, encara sota els efectes de l'holocaust nazi sobre el poble jueu durant la Segona Guerra Mundial. La idea del conveni i el mateix terme *genocidi*, neologisme provinent del grec *genos* (família, clan) i del llatí *cidere* (matar) prové del jurista polonès exiliat als Estats Units Raphael Lemkin. A instàncies del secretari general de l'ONU, Lemkin va participar en l'elaboració del primer esborrany del tractat, que es va negociar en l'Assemblea General de les Nacions Unides, on es va adoptar amb 55 vots a favor i només 4 abstencions. Va entrar en vigor l'any 1950, en obtenir 20 ratificacions.

El conveni té per objecte oferir una definició precisa de *genocidi* i establir obligacions jurídiques concretes per als estats que ratifiquin el tractat en termes de prevenció i sanció d'aquest crim, tant pel que fa a l'òrbita estrictament interna o nacional, com pel que fa a la cooperació internacional. Com a tractat internacional, obliga els estats que en són part, i només aquests estats (141 actualment), per bé que el consens internacional en la matèria i l'evolució del dret internacional públic permeten afirmar amb rotunditat que el genocidi és un crim internacional del qual és responsable tant l'individu que el comet com l'estat que l'empara, amb independència del lloc on s'hagi comès, de la nacionalitat de l'autor o dels autors i de la nacionalitat de les víctimes.

Idees principals

El text objecte d'anàlisi se centra en les obligacions dels estats que formen part en la persecució i en el càstig del delict de genocidi. Per assolir aquest repte, cal una noció acceptada comunament d'aquest crim, que hauria d'estar tipificat en tots els codis penals nacionals; cal establir principis processals clars per judicar les persones responsables d'aquest delict, i cal que un crim d'aquesta naturalesa no quedi impune per mor de la fugida del responsable a un tercer estat.

L'article II del conveni fa una definició del genocidi al voltant de tres elements cumulatiu. El més evident és la descripció de tipus penals que poden donar lloc a un genocidi:

«a) Matanza [...]; b) Lesión grave a la integridad física o mental [...]; c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; d) Medidas destinadas a impedir los nacimientos [...]; e) Traslado por fuerza de niños [...].»

Sense entrar en l'anàlisi detallada de cadascun d'aquests tipus penals, queda clar que es tracta en tot cas de delictes que són greus per si mateixos, amb independència de la connotació *genocida* que li atorguen els altres dos elements de la definició. Aquesta connotació està donada per la identificació del grup contra el qual es perpetra el crim i per l'ànim subjectiu que inspira l'autor. Efectivament, el conveni identifica els grups «nacionals, ètnics, racials o religiosos» com a tals, com a únics subjectes del genocidi. Altres matances que la humanitat ha patit al llarg de la història, per raons ideològiques, per exemple, queden excloses de la noció de genocidi. De la mateixa manera, crims comesos contra individus que pertanyen a un grup dels enumerats en el conveni no constitueixen genocidi si no es pot provar en l'autor la «intenció de destruir, de manera total o parcial» el grup esmentat. Assassinar o lesionar greument un conjunt de persones que comparteixen identitat nacional, ètnica, racial o religiosa no és genocidi si no es pot provar en els autors del crim aquest ànim destructor, ni que sigui parcialment, del grup. En definitiva, els estats han volgut delimitar tant com ha estat possible el concepte de genocidi en el Tractat, per tal d'evitar-ne la banalització. No totes les matances ni massacres, per greus i repugnants que siguin, constitueixen un genocidi.

Un cop feta aquesta definició de genocidi, els estats assumeixen un seguit d'obligacions internacionals relatives a la prevenció i la sanció del genocidi (art. I del conveni). Val a dir que resulta sorprenent que, més enllà del títol del Tractat i de la referència de l'article primer, no hi hagi cap previsió específica dels deures de l'estat relatiu a la prevenció del genocidi. Dit en altres paraules, els estats assumeixen el compromís de prevenir els genocidis, però el Tractat no ens explica com ho han de fer. Per exemple, només han d'evitar que es produeixin en el seu territori? O bé allà on exerceixen algun tipus de control o influència? Tampoc no queda clar si el deure que assumeixen té caràcter d'obligació de resultat (i, per tant, qualsevol genocidi que s'arribi a cometre implica una infracció d'aquest deure) o de comportament (s'han d'evitar els genocidis en la mesura de les possibilitats de l'estat). En fi, la reflexió no és sobrerera, perquè en l'únic cas relatiu al conveni que s'ha plantejat davant del Tribunal Internacional de Justícia, la condemna contra l'estat ha estat principalment pel fet d'haver omès el deure de prevenció¹.

L'obligació de sancionar, en canvi, està desenvolupada clarament en el Tractat, tant pel que fa a la dimensió legal com quant a la processal. L'article V obliga les parts a «adoptar [...] las medidas legislativas necesarias para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención, y especialmente a establecer sanciones penales eficaces para castigar a las personas culpables de genocidio». S'entén, per tant, que cal que el Codi penal de cada estat part en el conveni tipifiqui aquest crim en tots els graus de comissió que preveu l'article III del Tractat: autoria (consumada o frustrada); intent; complicitat o associació, i instigació. S'entén de la mateixa manera que cal que la tipificació estableixi penes prou greus («sancions penals eficaces», diu el conveni). I, com proclama l'article IV, que no hi hagi excepcions, en forma d'immunitats per raó del càrrec, per a cap persona. Aquest principi ha estat recollit i ampliat en l'Estatut de la Cort Penal Internacional (1998), conforme al qual els crims sota jurisdicció de la Cort no reconeixen cap mena d'immunitat nacional ni internacional.

¹ Sentència del TIJ de 26 de febrer de 2007 en el cas de Bòsnia i Hercegovina contra Sèrbia i Montenegro. La condemna a l'Estat serbi es produeix pel fet de no haver posat tots els esforços a evitar el previsible genocidi comès per tropes serbobòsnies a la ciutat de Srebrenica (1995).

Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio

Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 260 A (III), de 9 de diciembre de 1948

Las Partes Contratantes,

...

Reconociendo que en todos los períodos de la historia el genocidio ha infligido grandes pérdidas a la humanidad,

Convencidas de que para liberar a la humanidad de un flagelo tan odioso se necesita la cooperación internacional,

Convienen en lo siguiente:

Artículo I

Las Partes contratantes confirman que el genocidio, ya sea cometido en tiempo de paz o en tiempo de guerra, es un delito de derecho internacional que ellas se comprometen a prevenir y a sancionar.

Artículo II

En la presente Convención, se entiende ^{por} ^{ánim} genocidio cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal:

a) Matanza de miembros del grupo;

b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo;

c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;

d) Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo;

e) Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo.

Artículo III

Serán castigados los actos siguientes:

a) El genocidio;

b) La asociación para cometer genocidio;

c) La instigación directa y pública a cometer genocidio;

d) La tentativa de genocidio;

e) La complicidad en el genocidio.

Concepte (pointing to Article II)

tipus penals (pointing to the list of acts in Article II)

graus de participació (pointing to Article III)

Mostra del treball de l'autor del comentari sobre el text original

Pel que fa a la jurisdicció competent, es preveuen dues fórmules (art. VI): l'estat al territori del qual es va cometre el crim o bé una cort penal internacional. Ateses les circumstàncies històriques en què es va adoptar el conveni, aquesta darrera previsió no es va poder concretar i van haver de passar cinquanta anys perquè la comunitat internacional adoptés l'Estatut de la Cort Penal Internacional al qual acabem de fer referència en el paràgraf anterior. Així doncs, la jurisdicció ordinària per a aquest crim és la de l'estat on es van produir els fets, amb independència de la nacionalitat de l'autor i de les víctimes. Atesa la possibilitat que la persona o les persones responsables d'un genocidi hagin fugit de l'estat on el van perpetrar, l'article VII estableix el deure

de tots els estats part d'extradir qualsevol persona que es trobi al seu territori i sigui reclamada per un altre estat part en connexió amb la comissió d'un presumpte genocidi. El conveni no arriba al punt d'establir un principi de jurisdicció universal, pel qual qualsevol estat podria jutjar i condemnar un genocida amb independència de cap connexió territorial o personal, però cal entendre de l'evolució del dret internacional en aquesta matèria que la possibilitat esmentada és, avui en dia, perfectament conforme a la legalitat.

Els darrers articles transcrits se situen en la perspectiva de les relacions interestatals. A banda de la persecució processal penal de les persones responsables d'un crim d'aquesta naturalesa, la situació sobre el terreny pot ser de tal magnitud que pot ser convenient la intervenció d'òrgans internacionals, com el Consell de Seguretat de les Nacions Unides, en el marc de les seves competències. Això és el que sembla que anuncia l'article VIII del conveni en assenyalar que qualsevol estat part pot «recórrer» als òrgans de les Nacions Unides perquè prenguin les mesures que creguin adequades per prevenir o sancionar un genocidi. Per la seva banda, l'article IX incorpora una clàusula típica de resolució de controvèrsies entre estats, la qual preveu que n'hi hagi prou amb la petició d'un estat perquè aquestes diferències relatives a la interpretació o a l'aplicació del conveni se sotmetin a un organisme jurisdiccional com el Tribunal Internacional de Justícia, les sentències del qual són vinculants per a les parts. Com hem assenyalat més amunt, malgrat que en els darrers seixanta anys hi ha hagut diversos supòsits que es podrien qualificar de genocidi en els termes del Conveni de 1948, només en una ocasió hi ha hagut una denúncia d'aquests fets davant el Tribunal Internacional de Justícia.

Conclusions

El genocidi és el crim internacional per excel·lència, l'expressió més aberrant de l'odi i de la vulneració sistemàtica i en massa de drets humans fonamentals. Resulta, doncs, molt significatiu que la comunitat internacional d'estats escollís aquest crim per bastir, juntament amb la Declaració Universal de Drets Humans que es va adoptar el dia següent al conveni contra el genocidi, l'estructura jurídica internacional de reconeixement i garantia dels drets humans. L'entrada en vigor del Tractat i l'àmplia participació dels estats en el Tractat no ha estat suficient per prevenir de manera absoluta els genocidis ni per evitar que alguns dels responsables hagin quedat impunes. Però això no impedeix valorar positivament un tractat internacional que, per primer cop a la història, condemna rotundament aquesta pràctica i estableix deures concrets als estats per prevenir-la, perseguir-la i castigar-la. Sense el Conveni de 1948 hauria estat més difícil que els responsables dels crims a Cambodja, l'antiga Iugoslàvia o Ruanda acabessin, primer, davant d'un tribunal de justícia i, finalment, en un centre penitenciari.

Glossari de termes

Consell de Seguretat: Òrgan principal de l'ONU, de composició restringida, encarregat del manteniment de la pau i la seguretat internacionals. Dels seus 15 membres, cinc tenen caràcter permanent i el dret de vetar, amb el seu vot negatiu, l'adopció de decisions en el seu si.

Cort Penal Internacional: Tribunal internacional creat a través d'un tractat internacional (l'Estatut de la CPI) que pot conèixer de certs crims considerats especialment greus: agressió, genocidi, crims de guerra i crims contra la humanitat.

Immunitat: Benefici atribuït a certes persones per raó del seu càrrec pel qual queden excloses de la jurisdicció dels tribunals d'un Estat.

Jurisdicció: Competència dels tribunals de justícia.

Organització de les Nacions Unides (ONU, Nacions Unides): Organització d'Estats d'abast universal creada al final de la Segona Guerra Mundial amb l'objectiu principal de mantenir la pau i la seguretat internacionals.

Tipus penal: Descripció precisa de les accions o omissions que constitueixen un delictes contemplat en un codi penal.

Tipificació: Acció d'incloure un delictes en el codi penal.

Tractat internacional: Acord entre dos o més Estats o altres subjectes de dret internacional que produeix efectes jurídics de conformitat amb el dret internacional.

Tribunal Internacional de Justícia: Òrgan jurisdiccional principal de les Nacions Unides. Pot conèixer de controvèrsies sotmeses voluntàriament per Estats i emet sentències que són vinculants per a les parts.

4.7. Article del Codi civil de Catalunya

Autora del comentari: Esther Arroyo Amayuelas

Personalitat civil i capacitat al Codi Civil de Catalunya (Llei 25/2010, del 29 de juliol, del llibre segon del Codi civil de Catalunya, relatiu a la persona i la família [DOGC úm. 5886, de 5 d'agost]).

Presentació

El precepte que ara es comenta encapçala el capítol i del títol i del llibre ii del Codi Civil de Catalunya (CCC), dedicat a la persona i la família. Aquest llibre ii ha estat aprovat per la Llei 25/2010, de 29 de juliol (DOGC núm. 5886, de 5 d'agost) i ha entrat en vigor l'1 de gener de 2011, segons estableix la disposició final cinquena.

Tal com indica la rúbrica del precepte, la matèria regulada és la personalitat civil. En concret, l'adquisició i la pèrdua (art. 211-1.1 i 3 CCC). Als efectes civils —els únics de què s'ocupa el precepte—, el concebut i no nascut (*nasciturus*) no és persona mentre no neixi, però per ficció se'l pot reputar com a tal, si això li és favorable, sempre que acabi naixent, és a dir, retroactivament (art. 211-1.2 CCC). Igual que el dret romà i altres ordenaments jurídics del nostre entorn cultural, el dret català reconeix que «*nasciturus pro iam nato habetur quotiens de cuius commodum agitur*» (D. 1.5.7).

Autor

El llibre II ha esta promulgat pel Parlament de Catalunya. Es tracta, doncs, d'una norma autonòmica, promulgada pel Parlament de Catalunya en ús de la seva competència exclusiva en matèria civil (art. 149.1.8 CE [Constitució espanyola] i art. 129 EAC [Estatut d'autonomia de Catalunya]). En conseqüència, l'article 211-1 CCC és vigent a Catalunya, però no a la resta de l'Estat espanyol.

Destinatari

El destinatari d'una norma civil catalana és la comunitat jurídica establerta a Catalunya, en virtut de l'eficàcia territorial de les normes. Ara bé, això és així sens perjudici de les situacions que s'hagin de regir per l'estatut personal o per altres situacions d'extraterritorialitat (art. 111-3.1 CCC; art. 14 EAC). Dit d'una altra manera, sempre que hi hagi conflicte de normes —perquè intervé un element d'internacionalitat o d'interregionalitat— les normes de dret internacional privat i dret interregional, que estan bàsicament contingudes en els convenis internacionals, els reglaments comunitaris i el títol preliminar del CC.

L'article 211-1 CCC és una norma que regula la capacitat —jurídica— de les persones. En cas de conflicte de normes, cal tenir en compte que aquesta és una matèria que es regeix per la llei personal (art. 9.1 CC). En aquest context, els destinataris són les persones que tenen veïnatge civil català, encara que no resideixin a Catalunya. Inversament, les persones que, tot i que resideixen a Catalunya, tenen un veïnatge civil diferent s'han de regir per la llei personal que determini el seu veïnatge, això és, el CC o qualsevol dels altres drets civils vigents territorialment a l'Estat espanyol (art. 14 i 16 CC).

Context¹

Cal escatir el perquè d'aquesta norma a Catalunya. Això duu a plantejar primer el perquè de tot el llibre II del CCC i, en definitiva, el perquè de la codificació del dret civil català.

La codificació catalana

Per raons històriques, Catalunya ha estat sempre un territori amb dret civil propi, diferent del dret vigent als territoris de la Corona castellana. En el segle XIX, i a diferència del que va succeir en altres països, com, per exemple, a França, Itàlia i Alemanya, el moviment codificador espanyol no va aconseguir la unitat legislativa per a tot el territori, de manera que el dret català —i altres drets anomenats *forals* o *especials*— va subsistir un cop promulgat el CC (art. 12.2, redacció originària) i posteriorment es van articular en forma d'apèndixs al CC o com a compilacions. La Compilació catalana va ser promulgada en plena dictadura, l'any 1960, per l'únic poder polític que hi havia llavors. No contenia tot el dret civil català, sinó només algunes institucions aïllades que es van poder conservar per raó de la peculiaritat respecte de la regulació continguda en el CC. Era una regulació restrictiva que només tractava d'evitar coincidències i repeticions amb aquest cos legal. Durant molt de temps, *dret civil català* ha estat sinònim de *compilació*.

Amb la recuperació de l'autonomia, després de l'aprovació de la CE l'any 1978 i l'assumpció de competències en matèria civil en l'EAC (antic art. 9 EAC; actual art. 129 EAC), excepte les matèries reservades a l'Estat per l'article 149.1.8 de la CE, el Parlament de Catalunya ha anat promulgant normes en matèria civil que són aplicables preferentment en aquest territori (art. 111-5 CCC). En exercici d'aquesta competència, el legislador català ha actualitzat el dret civil a Catalunya, primer efectuant reformes a la Compilació, després promulgant lleis especials i, finalment, codificant sectors concrets de l'ordenament civil. Aquesta codificació ha tingut lloc en dues fases: primer es va codificar el dret de successions i de família, en sengles codis independents, i, a partir de l'any 2002, es va considerar convenient abandonar la codificació sectorial per donar pas a la codificació completa de la matèria civil en un únic cos legal. Els codis de successions i de família, actualitzats degudament, han acabat essent dos llibres d'aquest nou CCC i, així mateix, les altres lleis especials que ja hi havia van integrar-se en els altres llibres de què consta —un total de cinc ja promulgats.

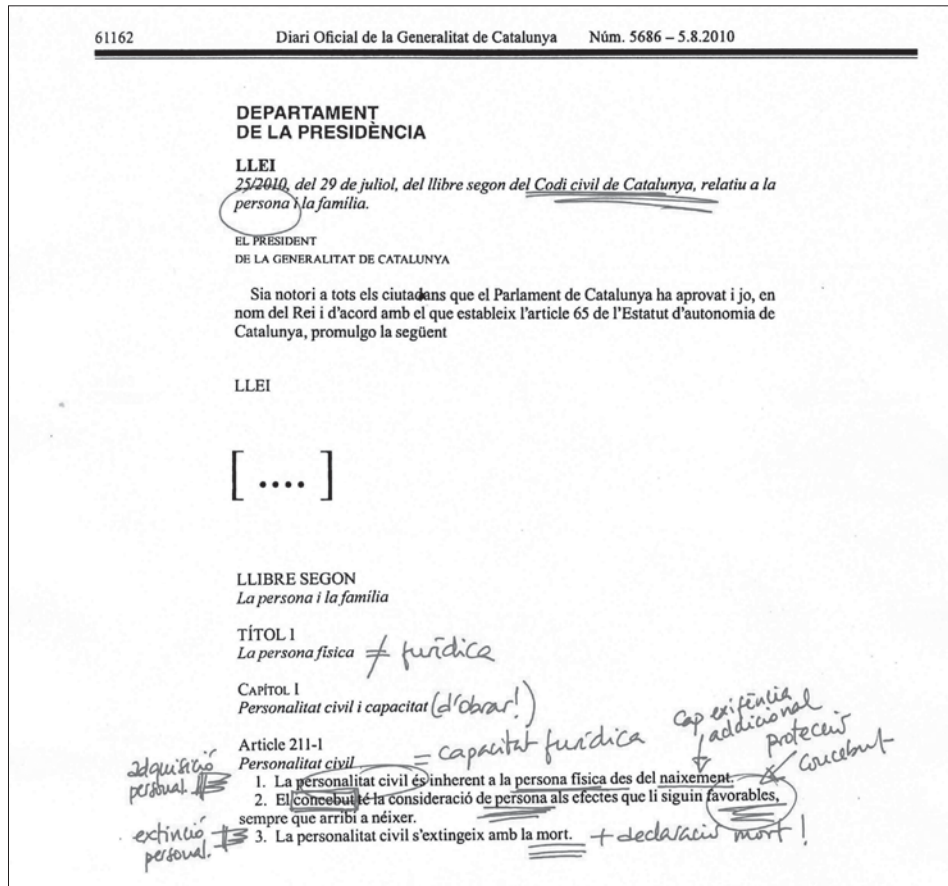
El llibre II és el quart llibre del CCC que s'aprova, en compliment del que disposa la Llei 29/2002, de 30 de desembre, primera llei del CCC (DOGC núm. 3798, de 13 de gener de 2003), que és la norma que estableix l'estructura, el contingut bàsic i el procediment de tramitació del CCC. En concret, l'article 3.b és el que preveu la creació d'aquest llibre II, «relatiu a la persona i la família, que inclou la regulació de la persona física, les matèries actualment compreses en el Codi de família i les lleis especials d'aquest àmbit». Convé recordar que el CCC no és una norma promulgada en un sol acte, sinó que s'ha anat elaborant en forma de codi obert i, per tant, mitjançant l'aprovació de diferents lleis (art. 6.1 de la Llei 29/2002) que corresponen a cadascun dels llibres a què es refereix l'article 3 (art. 6.2 de la Llei 29/2002).

D'altra banda, com ja s'ha indicat, les matèries d'aquest Codi que es refereixen al dret de família tenen el precedent en el Codi de família i en altres lleis d'aquest àmbit. Però la regulació corresponent al dret de la persona física és nova, tant des del punt de vista sistemàtic com de part dels continguts.

El context internacional

Tocant a l'adquisició de la personalitat, l'article 211-1.1 CCC s'inspira directament en l'article 7 de la Convenció de les Nacions Unides sobre drets de l'infant, de 20 de novembre de 1989, ratificada per l'Estat espanyol el 30 de novembre de 1990 (preàmbul III.a de la Llei 25/2010). Segons aquest precepte:

¹ En l'anàlisi d'aquesta norma, el context és especialment rellevant. Això justifica una extensió d'aquest apartat més llarga del que és habitual en altres comentaris de text.



Mostra del treball de l'autora del comentari sobre el text original

1. L'infant ha de ser enregistrat immediatament després del naixement i des d'aquest moment té dret a un nom, a una nacionalitat i, fins on es pugui, el dret a conèixer els seus pares i a ser atès per ells.
2. Els estats membres han d'assegurar l'efectivitat d'aquests drets d'acord amb la legislació nacional i amb les obligacions concretes en virtut dels acords internacionals en aquest camp, especialment quan altrament l'infant mancaria de nacionalitat.

D'aquest article es desprèn que el nen és persona des del moment del naixement (per això ordena la inscripció en el Registre Civil i li atorga altres drets). En conseqüència, el legislador català li reconeix també la personalitat jurídica des d'aquest moment.

La coexistència del dret català amb el dret estatal "

La Llei del Registre Civil (LRC) i el Reglament del Registre Civil (RRC), que són normes de competència estatal, preveuen que la inscripció en el llibre corresponent a la secció de naixements

II El comentari s'ha fet abans de la promulgació de la L. 20/2011, de 21 de juliol, del Registre Civil. La disposició final tercera modifica l'art. 30 CC i estableix que la personalitat s'adquireix en el moment del naixement amb vida.

només és possible si el nascut és viable legalment (art. 40, 42 LRC), sens perjudici que llavors la personalitat s'entengui adquirida des del moment del naixement. Això vol dir que si no es reuneixen els requisits de l'article 30 CC (viure 24 hores i tenir figura humana), la inscripció només és possible en el lligall d'avortaments (art. 45 LRC; 171-173 RRC). Cal entendre, però, que quan sigui aplicable el dret català la inscripció en la secció de naixements ha de ser sempre possible ja des del moment del naixement. La reforma de la LRC, que actualment s'està tramitant a les Corts Generals espanyoles, hauria de ser sensible a aquesta qüestió. El més adequat seria preveure una regulació conforme amb l'article 7 abans esmentat del Conveni sobre drets de l'infant, i no només introduir una excepció quan el dret aplicable sigui el català.

Idees principals

Les idees principals són dues:

a) *La personalitat s'estén des del naixement fins a la mort (art. 211-1.1 i 3 CCC)*

La personalitat civil és una qualitat jurídica de la persona física i de la persona jurídica, però l'article 211-1.1 CCC només es refereix als individus que són persones físiques, és a dir, els éssers humans. No s'aplica, per tant, a les persones jurídiques (per exemple, associacions i fundacions). El precepte reconeix que la personalitat o capacitat jurídica (l'aptitud per poder adquirir drets) és «inherent» a les persones humanes.

Si la capacitat jurídica és inherent a la persona, això equival a dir que és un atribut inseparable de l'ésser humà i, en conseqüència, la llei l'únic que fa és reconèixer aquesta realitat, sense condicionar-la a cap altre requisit, com sobreviure un determinat període de temps després del part o tenir figura humana. Aquests són, en canvi, uns requisits que sí que exigeix l'article 30 CC, que, per tant, no seria conforme amb l'article 7 del Conveni de les Nacions Unides sobre drets de l'infant (en contra, però, la Resolució de la Direcció General dels Registres i del Notariat (RDGRN), de 3 de setembre de 1996 (RJ/1997/1846).

De tota manera, en el dret català s'ha d'entendre que el reconeixement de personalitat només es produeix si el concebut neix viu. La raó és que si la personalitat s'extingeix amb la mort (art. 211-1.3 CCC), tampoc no s'ha de poder adquirir si no s'ha nascut amb vida. D'altra banda, per bé que l'article 211-1.1 CCC no exigeix que el nascut visqui un determinat nombre d'hores, un cop produït el part, per reconèixer-li capacitat jurídica, sembla que això no seria suficient per permetre-li adquirir drets successoris o que depenen del fet que una persona sobrevisqui a l'altra.

Efectivament, els termes amplis en què està redactat l'article 211-2 CCC (pensat inicialment, segons la rúbrica, per a situacions en què cal presumir la commoriència o mort simultània de dues persones que tenen drets successoris recíprocs o una respecte de l'altra) permeten pensar que el precepte estableix una regla general sobre capacitat: cal sobreviure 72 hores un cop produïda la mort de la persona que determina l'adquisició (*inter vivos* o *mortis causa*) del dret de què es tracti. Segons el preàmbul III, a de la L. 25/2010, la ratio de l'art. 211-2 CC Cat és, entre altres, impedir que una persona adquireixi drets pel sol fet d'haver sobreviscut molt poc temps a la persona premorta i, així, evitar que els transmeti als seus propis hereus, en detriment dels hereus del premort, que són els que els haurien adquirit si el primer adquirent no hagués sobreviscut, potser només unes hores, al causant. Aquesta és, precisament, la mateixa raó que està implícita en els ordenaments que exigeixen esperar 24 hores per considerar que una persona té capacitat jurídica des del naixement (art. 30 CC). Per via indirecta, doncs, el legislador català hauria introduït un requisit de viabilitat legal de 72 hores.

La mort a la qual es refereix el precepte és la que comporta l'extinció de la vida, i no la mort civil (privació de l'aptitud per ser titular de drets i obligacions, encara que es conservi la vida), que l'ordenament jurídic ja no reconeix, a diferència del que succeïa en èpoques pretèrites, quan encara hi havia esclaus.

La mort es verifica amb la presència del cadàver (art. 85 LRC). Però cal tenir en compte que, de vegades, no és possible. Si això és així, la declaració judicial de mort (de qui ha estat absent o desaparegut durant un temps determinat, art. 193 i 194 CC) té els mateixos efectes. És incorrecte que l'article 211-1 CCC no ho prevegi.

Les conseqüències de la mort o de la declaració de mort (que equival a presumir-la) són l'extinció de les titularitats personalíssimes i de les relacions jurídiques que tenen com a pressupòsit inexcusable l'existència de la persona (per exemple, el matrimoni, art. 85 CC) i l'obertura de la successió en la resta de béns i drets. Això vol dir que els nous titulars seran els hereus del difunt.

b) El concebut i no nascut no té personalitat, però, un cop nascut, retroactivament es pot fingir que en tenia en el moment en què la seva existència era necessària per adquirir el dret de què es tracti (efecte favorable).

El concebut no té personalitat o capacitat jurídica fins al moment del naixement. Ara bé, es pot fingir que ja és nascut quan això li sigui favorable (art. 211-1.2 CCC).

L'article 211-1 CCC no especifica quins són els efectes favorables. Cal anar-los a cercar en la resta de l'ordenament civil. El CCC els preveu en el llibre IV, de les successions, i en el llibre V, dels drets reals. En concret, el concebut (quan neixi) pot succeir al causant, si ja estava concebut en el moment de la seva mort (és un efecte favorable, perquè, altrament, no se'l podria tenir en compte pel fet de no existir —pel fet de no tenir capacitat jurídica— en aquest moment) i pot ser destinatari d'una donació (que les persones que el representarien si hagués nascut han d'acceptar en el seu nom per evitar la revocació del donant o la ineficàcia per mort del donant) (art. 412-1.1, 423-7.2 i 3, i 521-21.3 CCC). Tanmateix, la fórmula global per la qual es decanta el legislador català també pot trobar aplicació en altres casos, encara que la llei no els consideri expressament (per exemple, el concebut pot ser beneficiari d'una assegurança).

Conclusions

El llibre II del CCC representa un nou pas en la modernització del dret civil català. En tant que article que encapçala el títol I, dedicat a la persona física, l'article 211-1 CCC posa l'accent en la persona com a centre de l'ordenament jurídic, i estableix que la personalitat s'adquireix des del mateix moment del naixement. En aquest sentit, el precepte s'aparta del que estableixen els articles 29 i 30 CC i guarda correspondència amb l'article 7 del Conveni sobre els drets de l'infant. Però es compatibilitza malament amb la legislació del Registre Civil. Cal, doncs, una reforma d'aquesta norma. D'altra banda, una interpretació sistemàtica de l'article 211-1.1 i 2 CCC amb l'article 211-2 CCC permet deduir que el legislador ha introduït inadvertidament un requisit de viabilitat legal, de manera que no n'hi hauria prou amb néixer viu, sinó que també caldria sobreviure 72 hores per adquirir drets de la persona que els transmet. És aquesta adquisició de drets el que cal considerar a efectes favorables per al concebut, fonamentalment en l'àmbit successori i en les adquisicions entre vius (per exemple, les donacions).

Glossari de termes

Concebut (o nasciturus): Persona que s'està gestant al ventre de la mare i que encara no ha nascut. No s'ha de confondre amb *nondun conceptus* o *concepturus* (el no concebut), al qual la llei també té en compte en altres preceptes (per exemple, substitucions fideicomissàries).

Efectes favorables: Qualsevol dret que pot beneficiar el concebut (per exemple, la crida a una successió, o l'adquisició d'una donació) i que, altrament, pel fet de no tenir capacitat jurídica en el moment en què se'n necessita l'existència, no podria adquirir.

Mort: Cessament o finalització de la vida humana.

Naixement: Moment en què la persona surt del claustre matern.

Persona física: Sinònim d'ésser humà.

Personalitat civil: Qualitat jurídica de tot ésser humà; l'article 211-1.1 CCC la identifica amb la capacitat jurídica, que permet al subjecte ser titular de drets i obligacions. No s'ha de confondre amb la capacitat d'obrar, que és l'aptitud del subjecte per dur a terme actes vàlids jurídicament i que es fonamenta en la capacitat natural (art. 211-3.1 CCC), això és, el seny, la maduresa o l'ús de raó o la capacitat d'entendre i de voler de la persona.

Des del punt de vista jurídic, hi ha altres acepcions del terme *personalitat*: per exemple, la que s'expressa en termes de drets de la personalitat, com l'honor, la intimitat o la imatge, o altres drets fonamentals, que són drets que es caracteritzen pel fet de ser inherents a l'ésser humà. També l'article 10 de la Constitució espanyola reconeix el lliure desenvolupament de la personalitat, això és, el dret de les persones a desenvolupar lliurement la seva existència. L'article 211-1 CCC no inclou aquestes acepcions de la paraula.

4.8. Anàlisi de resultats electorals

Autor del comentari: Josep Maria Reniu Vilamala

Resultats electorals municipals des d'una perspectiva global. L'exemple de les eleccions municipals a la Comunitat Valenciana

Presentació

Les eleccions locals i autonòmiques del passat diumenge, 22 de maig de 2011, van dibuixar, en termes generals i fora dels àmbits català i basc, un escenari polític molt favorable al Partit Popular (PP), que no només va guanyar en feus tradicionalment socialistes —com l'Ajuntament de Sevilla o la comunitat autònoma d'Extremadura—, sinó que també va consolidar-ne la posició hegemònica als municipis i als governs autonòmics de Madrid o de la Comunitat Valenciana.

A partir de les dades de cada municipi publicades pel Ministeri de l'Interior s'ha construït un quadre que recull els municipis de més de 20.000 habitants i les capitals de comarca de les tres províncies de la Comunitat Valenciana: Castelló, València i Alacant. El quadre incorpora la denominació de cada comarca i de cada municipi, així com els resultats de les eleccions municipals dels anys 2007 i 2011. Els resultats se centren en el nombre de regidors que ha obtingut cada formació a cada municipi, per poder identificar el pes de cada formació política i, molt especialment, el partit que obté l'alcaldia a cada municipi i la forma de govern —gaudint de majoria absoluta o bé en coalició amb altres formacions. Amb aquesta configuració de les dades es pot percebre molt millor quins són els efectes polítics del procés electoral, en tant que les dades dibuixen no només una imatge de la recomposició politicoelectoral del conjunt dels municipis valencians, sinó que també informen de les facilitats que trobaran els partits a l'hora de formar govern als consistoris més significatius de la Comunitat Valenciana.

Idees principals

En aquest darrer cas, les dades del quadre permeten prendre el pols a la força del PP a la Comunitat Valenciana. En primer lloc destaca el fet que el PP obté el mateix percentatge de vots en aquestes eleccions respecte de les anteriors de l'any 2007, concretament un 47,7 % davant del 47,2 %. Tanmateix, la primera dada rellevant és que incrementa el nombre total de regidors, atès que n'hi ha 190 més a tota la Comunitat Valenciana (40 als municipis de la mostra), en bona manera a causa de la dispersió electoral que pateixen les candidatures d'esquerra. Si es tradueixen aquestes dades en la capacitat per formar governs, siguin unipartidistes de majoria absoluta o bé de coalició, es pot veure que, respecte del resultat de les eleccions de 2007, el PP aconsegueix guanyar l'alcaldia de 15 nous grans municipis que la legislatura anterior estaven liderats pel Partit Socialista del País Valencià (PSPV). La dada rellevant és que la gran majoria d'aquests municipis estaven governats pel PSPV de manera ininterrompuda des de les primeres eleccions locals de 1979: Vinaròs, Onda, Alfafar, Xirivella, Aldaia, Gandia, Requena, Aiora, Mutxamel, Sant Joan d'Alacant, Altea, Elx, Calp, Novelda i Pilar de l'Horadada. A l'altra cara de la moneda el PP només perd l'alcaldia a cinc municipis (Vila-real, Mislata, Ontinyent, Alcoi i Asp), per bé que, tot i així, només es queda a un únic regidor de la majoria absoluta. Per tant caldrà que els partits fins ara a l'oposició hi formin un govern de coalició.

Compendi dels Ajuntaments de més de 20.000 habitants de la Comunitat Valenciana, 2007-2011.

Compendi dels Ajuntaments de més de 20.000 habitants de la Comunitat Valenciana, 2007-2011.

Comarca	Municipi	Superfície (km²)	Populació (2007)	Populació (2011)	Tipus	Província
PROVINCIA DE CASTELLÓN	Alcázar de San Juan	10,4	10.400	10.400	Urb	Castellón
	Alfara del Patriarca	10,4	10.400	10.400	Urb	Castellón
	Alfara del Soto	10,4	10.400	10.400	Urb	Castellón
	Alfara del Tossal	10,4	10.400	10.400	Urb	Castellón
	Alfara de la Sierra	10,4	10.400	10.400	Urb	Castellón
	Alfara de Turis	10,4	10.400	10.400	Urb	Castellón
	Alfara de la Campa	10,4	10.400	10.400	Urb	Castellón
	Alfara de la Alfranca	10,4	10.400	10.400	Urb	Castellón
	Alfara de la Alfranca	10,4	10.400	10.400	Urb	Castellón
	Alfara de la Alfranca	10,4	10.400	10.400	Urb	Castellón
PROVINCIA DE VALÈNCIA	Alcázar de San Juan	10,4	10.400	10.400	Urb	València
	Alfara del Patriarca	10,4	10.400	10.400	Urb	València
	Alfara del Soto	10,4	10.400	10.400	Urb	València
	Alfara del Tossal	10,4	10.400	10.400	Urb	València
	Alfara de la Sierra	10,4	10.400	10.400	Urb	València
	Alfara de Turis	10,4	10.400	10.400	Urb	València
	Alfara de la Campa	10,4	10.400	10.400	Urb	València
	Alfara de la Alfranca	10,4	10.400	10.400	Urb	València
	Alfara de la Alfranca	10,4	10.400	10.400	Urb	València
	Alfara de la Alfranca	10,4	10.400	10.400	Urb	València
PROVINCIA DE ALICANTE	Alcázar de San Juan	10,4	10.400	10.400	Urb	Alicante
	Alfara del Patriarca	10,4	10.400	10.400	Urb	Alicante
	Alfara del Soto	10,4	10.400	10.400	Urb	Alicante
	Alfara del Tossal	10,4	10.400	10.400	Urb	Alicante
	Alfara de la Sierra	10,4	10.400	10.400	Urb	Alicante
	Alfara de Turis	10,4	10.400	10.400	Urb	Alicante
	Alfara de la Campa	10,4	10.400	10.400	Urb	Alicante
	Alfara de la Alfranca	10,4	10.400	10.400	Urb	Alicante
	Alfara de la Alfranca	10,4	10.400	10.400	Urb	Alicante
	Alfara de la Alfranca	10,4	10.400	10.400	Urb	Alicante

Handwritten notes:

- Comarca de les Alcaides
- per 1000 habitants
- Com. PSPV => EV
- veient amb la mateixa
- Perdres/Guany - PP
- regidors PSPV - PP
- Regeneració PP
- Benidorm i de Edo

Mostra del treball de l'autor del comentari sobre el text original

Especialment rellevant és fixar-se en la província d'Alacant, on, de les 9 comarques, el quadre se centra en un total de 27 municipis. Tal com es desprèn del quadre annex, és la província on hi ha més municipis en què el futur govern encara no està del tot clar, atès que els pactes no dependran tant de qüestions ideològiques sinó de les relacions personals i de les rivalitats en el si del PP. La pugna interna entre els partidaris del president valencià Camps —qui controla el PP a la Comunitat Valenciana— i d'Eduardo Zaplana —qui, a través de Ripoll, manté el control de l'executiva provincial d'Alacant— es va traslladar a la confecció de les candidatures municipals.

Això va fer que es presentessin, per una banda, el PP i, per l'altra, candidats escindits del PP a l'empara de sigles de formacions independents a ciutats com Villena, Calp, Ibi, Oriola, Pilar de l'Horadada i, molt especialment, Benidorm. En aquest municipi el PP (sector Camps) i el PSPV empaten a 10 regidors, i la llista del Centre Democràtic Lliberal —encapçalada per Gemma Amor,

exdiputada i exconsellera del PP (sector Zaplana)— té la clau per a la formació del govern amb els seus tres regidors. Així, les condicions de la senyora Amor per pactar amb el PP no es limiten a assolir l'alcaldia comptant només amb tres regidors, sinó que curiosament pretén forçar el cap de llista del PP a abandonar la política municipal. En definitiva, en aquests municipis la governabilitat derivada del procés electoral no dependrà tant de qüestions ideològiques sinó de la capacitat dels dos sectors del PP per arribar a acords, òbviament vinculats a futurs intercanvis a les institucions (Diputació Provincial, Consell, senadors de designació autonòmica o, fins i tot, la configuració de les candidatures a les properes eleccions generals).

L'altra cara de la moneda la protagonitza el PSPV, que, a més de perdre feus emblemàtics de la formació a la Comunitat Valenciana, es veu obligat a pactar amb les formacions que han rebut precisament una part significativa del seu electorat. Així el socialisme valencià perd l'alcaldia de 16 municipis de més de 20.000 habitants (15 en favor del PP i un cap a EU), entre els quals hi ha alguns d'emblemàtics, com Onda, Gandia o Elx. Però sobretot perd el cinturó vermell de l'àrea metropolitana de València. Com ja s'ha comentat, necessitarà pactes amb EU i amb Compromís per mantenir dos municipis que en la darrera legislatura governava amb majoria absoluta: Quart i Alaquàs. Els problemes no acaben aquí, atès que només pot assolir l'alcaldia de quatre nous municipis per al socialisme valencià (Vila-real, Ontinyent, Alcoi i Asp) sempre que arribi a acords a diverses bandes, incloent-hi formacions locals independents. Així el PSPV perd 88 regidors en el conjunt de municipis de més de 20.000 habitants (passa de 561 a 473), bona part dels quals passen a mans d'EU (28) i de Compromís (31). En aquest darrer cas, la gran sorpresa electoral que esdevé en l'àmbit autonòmic no té el mateix reflex als ajuntaments, excepte a la ciutat de València. De fet, perden els consistoris de Calp i Xàbia, en què governava amb pactes qualificats d'antinatura amb el PP, per la qual cosa tot sembla indicar que el seu electorat els ha penalitzat severament.

Un cop vista la perspectiva més general, és adient fixar-nos en les tres capitals de província, atenent al pes polític i simbòlic que sempre tenen les capitals com a pols d'atracció política, econòmica i social. La conclusió és que en totes tres, València, Alacant i Castelló, el PP augmenta la distància com a força més votada. Així, obté a la ciutat de València el 53,7 % dels vots (amb una lleugera davallada del 3,7 % respecte de les eleccions de 2007), però en canvi incrementa el marge sobre el PSPV un 7 %. L'explicació d'aquesta situació cal buscar-la en l'estratègia del PSPV, que amb un candidat poc conegut a la ciutat provoca un transvasament de vots cap a EU i cap a la coalició Compromís, que aconsegueixen representació al consistori valencià amb dos i tres regidors respectivament. Per altra banda, a la ciutat de Castelló el PP gairebé repeteix el percentatge de vots (47,9 % respecte al 48,8 % de l'any 2007) tot i que duplica la distància respecte del PSPV, que passa del 9,4 % al 20,5 %, i permet igualment l'accés al consistori d'EU.

Finalment, a la ciutat d'Alacant es troba de manera simultània dues situacions que fan encara més rellevant les experiències assenyalades per als casos de València i Castelló. Per una banda, el PP millora el volum de vots (passa del 44,9 % de l'any 2007 al 53,3 % d'enguany) i el PSPV s'enfonsa de manera estrepitosa (passa del 42,0 % al 25,6 %, una davallada de 16 punts percentuals). El resultat final és que la distància entre els dos principals partits passa de només el 2,8 % l'any 2007 a més del 27 % en aquestes darreres eleccions. L'efecte polític final d'aquestes diferències a les tres capitals de província valencianes és que s'incrementen igualment les majories absolutes del PP a les tres diputacions provincials, on dobla en diputats provincials el PSPV: de 18 a 8 a la demarcació de Castelló, de 19 a 10 a la de València i de 20 a 11 a la d'Alacant.

Conclusions

Quina és la principal conclusió de tot plegat? Essencialment el que mostren les dades és una evolució política en l'àmbit municipal de la Comunitat Valenciana, on el PP per una banda consolida l'hegemonia politicoelectoral més enllà dels enfrontaments interns —com en el cas d'Alacant— o de la percepció ciutadana dels casos de corrupció. Per l'altra, un PSPV que no només retrocedeix en termes de vots i de regidors respecte del PP sinó que ho fa alimentant formacions d'esquerres que, fins ara, gaudien de molt poca presència institucional: EU i

Compromís. Així, la perspectiva de futur que mostren les dades no pot ser més preocupant: es consolida el trànsit d'un escenari de bipartidisme *de facto* a la Comunitat Valenciana a una situació d'hegemonia clara i contundent del PP, sense que sigui possible entreveure un canvi en la tendència.

4.9. Conveni col·lectiu

Autor del comentari: Fernando Barbancho Tovillas

Conveni col·lectiu de treball per al sector d'oficines i despatxos de Catalunya per als anys 2008-2011. TRE/356/2009, de 12 de gener, per la qual es disposa la inscripció i la publicació del conveni col·lectiu de treball per al sector d'oficines i despatxos de Catalunya per als anys 2008-2011 (codi conveni 7900375)

Presentació

El text sotmès a comentari és el Conveni col·lectiu de treball per al sector d'oficines i despatxos de Catalunya per als anys 2008-2011. Els convenis col·lectius de treball són acords negociats pels representants dels treballadors i els empresaris per regular les condicions de treball (bé d'una d'empresa, bé d'un sector de l'activitat econòmica), com a conseqüència del reconeixement constitucional del dret a la negociació col·lectiva laboral entre els representants dels treballadors i els empresaris (art. 37.1 Constitució espanyola —CE—).

Hi ha dues modalitats de convenis col·lectius: els convenis col·lectius negociats seguint les previsions del títol iii del RDLEG 1/1995, de 24 de març, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de l'Estatut dels treballadors (TRLET) (art. 82-92), que s'anomenen *convenis col·lectius estatutaris*, *convenis col·lectius propis* o simplement *convenis col·lectius*, i els convenis col·lectius negociats al marge del TRLET, que s'anomenen *convenis col·lectius extraestatutaris* o *convenis col·lectius impropis*.

Els convenis col·lectius (estatutaris o propis) són les fonts més importants que regulen les relacions laborals, perquè el legislador els atribueix caràcter normatiu i eficàcia personal general (*erga omnes*) (art. 3.1.b i 82-92 TRLET). És a dir, són normes negociades pels representants dels treballadors (representants unitaris —delegats de personal o comitè d'empresa— i sindicats) i els empresaris i els seus representants (associacions d'empresaris). Per aquest motiu, s'inscriuen en un registre públic de convenis col·lectius, se'ls dona un codi de conveni col·lectiu i es publiquen en els butlletins oficials corresponents al seu àmbit territorial (d'empresa o inferior a l'empresa —de centre de treball, d'empresa, de grup d'empreses— o d'àmbit superior a l'empresa —comarca, província, comunitat autònoma, estat—) i s'apliquen a tots els treballadors i empresaris de l'àmbit del conveni (estiguin afiliats a sindicats o a les associacions d'empresaris que l'han negociat o no).

En canvi, els convenis col·lectius extraestatutaris no tenen caràcter normatiu, sinó que són una mena de contractes col·lectius i l'eficàcia personal és limitada als subjectes negociadors (sindicats i empresaris) i als treballadors directament representats pels sindicats negociadors (els afiliats als sindicats negociadors).

El Conveni col·lectiu per al sector d'oficines i despatxos de Catalunya per als anys 2008-2011 és un conveni col·lectiu estatutari d'àmbit superior a l'empresa, tal com es desprèn del text de la resolució per la qual se'n disposa la inscripció i la publicació.

El text d'aquest Conveni col·lectiu, com el de tots els convenis col·lectius estatutaris, es divideix en quatre grans parts:

- Les disposicions generals, en les quals s'estableixen i es determinen els àmbits d'aplicació del conveni col·lectiu, la forma i el procediment per denunciar el conveni col·lectiu per iniciar la negociació del conveni col·lectiu següent i les clàusules habituals sobre el manteniment de les condicions personals més beneficioses (els drets adquirits) respecte del contingut del conveni col·lectiu i la concepció unitària d'aquest.

- La regulació de les condicions de treball dels treballadors i de l'empresari o els empresaris afectats pel conveni col·lectiu, i de diverses matèries vinculades a les condicions de treball (per exemple, drets sindicals dels treballadors i dels representants, prevenció de riscos laborals —seguretat i salut laboral—, teletreball, accions i plans d'igualtat, drets de les treballadores víctimes de violència de gènere, etc.).
- Els mitjans d'interpretació, d'aplicació i de resolució de conflictes, com són la composició i el funcionament de la Comissió Paritària del Conveni Col·lectiu com a òrgan intern per aplicar-lo i interpretar-lo, i el sotmetiment als procediments de resolució extrajudicial (conciliació, mediació i arbitratge) dels conflictes laborals col·lectius o plurals i, en alguns casos, individuals, com a conseqüència dels acords entre els sindicats i les associacions empresarials més representatius sobre la solució extrajudicial de conflictes laborals d'àmbit autonòmic i estatal.
- Els annexos que s'estableixen al final del conveni col·lectiu, que recullen els aspectes quantitatius del text del conveni (són especialment importants els relacionats a les quantitats dels diversos conceptes retributius, anomenats *taules salarials*).

Ara bé, respecte del text d'un conveni col·lectiu estatutari s'ha de tenir present el que disposa l'article 85 TRLET sobre el contingut: estableix, per una banda, un contingut mínim o necessari per a qualsevol conveni col·lectiu (per exemple, parts negociadores, àmbits del conveni, denúncia, comissió paritària, etc.), i, per l'altra, la llibertat de contractació i negociació, tant pel que fa a les matèries que s'han de negociar com al contingut d'aquestes. Sobre les matèries que s'han de negociar, cal remarcar que aquesta llibertat de contractació i negociació ha de respectar, en qualsevol cas, el contingut mínim o necessari de l'article 85 TRLET, i que el mateix TRLET estableix un seguit de matèries que, encara que no formen part d'aquest contingut mínim necessàriament, s'han de negociar de manera col·lectiva (classificació professional, règim disciplinari —infraccions i sancions dels treballadors—, etc.). Quant al contingut de les matèries, la llibertat es veu circumscrita per les normes de dret necessari establertes en la normativa estatal (lleis i reglaments).

D'altra banda, s'ha de tenir present que un conveni col·lectiu estableix les condicions que regulen les relacions laborals d'un determinat àmbit (empresa o sector d'activitat) durant un determinat període de temps (durada). Aquesta regulació de les condicions de treball dóna seguretat jurídica als treballadors i als empresaris, en la mesura que coneixen quines condicions de treball s'han d'aplicar i respectar durant el període d'aplicació del conveni. Però també s'ha de ser conscient que la regulació legal de les condicions de treball és objecte de constants modificacions i que, evidentment, poden fer antic el contingut dels convenis respecte de les previsions legals.

Idees principals

Com s'ha anunciat en l'apartat anterior, el Conveni col·lectiu per al sector d'oficines i despatxos de Catalunya per als anys 2008-2011 és un conveni col·lectiu estatutari. Això vol dir que s'ha negociat de conformitat amb les regles sobre legitimació, comissió negociadora i tramitació previstes en el títol III TRLET i que ha de complir les previsions sobre contingut mínim o necessari previstes en l'article 85.3 TRLET.

Lògicament, es pot analitzar el Conveni col·lectiu comprovant si conté aquest contingut mínim o necessari. Aquest control l'ha de dur a terme l'Administració laboral quan es presenta un conveni col·lectiu a l'oficina pública de convenis col·lectius per a la inscripció i la publicació posterior. També s'analitza si s'han respectat les previsions legals sobre negociació i tramitació del conveni. Aquest control no només es limita a comprovar si reuneix aquest contingut mínim i si s'han respectat aquestes previsions, sinó que també examina la legalitat de tot el contingut, atès que, sens perjudici del reconeixement de la llibertat de contractació i negociació, els convenis col·lectius han de respectar la llei (art. 85 TRLET). Però ara no es tracta de fer l'examen de legalitat que correspon a l'Administració laboral, sinó d'analitzar el contingut del conveni col·lectiu, tenint present que no hi ha cap previsió legal sobre l'estructura del contingut dels convenis col·lectius, per la qual cosa les parts negociadores tenen plena llibertat per ordenar el contingut del conveni.

A) El Conveni col·lectiu per al sector d'oficines i despatxos de Catalunya per als anys 2008-2011 és un conveni col·lectiu estatutari i, com a tal, té caràcter normatiu i eficàcia personal general

(*erga omnes*). Així doncs, el primer que s'ha d'analitzar és qui l'ha negociat i signat, juntament amb l'àmbit d'aplicació (concretament, l'àmbit funcional, personal, territorial i temporal), de conformitat amb l'article 85 TRLET.

Respecte de les parts que negocien i signen un conveni col·lectiu, habitualment apareixen en el primer article. Aquest és el cas del Conveni col·lectiu d'oficines i despatxos de Catalunya, ja que l'article 1, que es titula «Determinació de les parts», estableix que s'ha pactat entre les organitzacions empresarials Foment del Treball Nacional (FTN) i micro, petita i mitjana empresa de Catalunya (PIMEC), d'una part, i els sindicats Federació de Serveis de la UGT de Catalunya (FES-UGT) i Federació de Serveis Financers i Administratius de Comissions Obreres de Catalunya (COMFIA-CCOO), de l'altra.

Com que l'han negociat les associacions empresarials i sindicals més representatives de Catalunya (que són els subjectes legítimats per negociar convenis col·lectius d'àmbit autonòmic), també manifesta que es tracta d'un conveni col·lectiu d'àmbit superior a l'empresa i, per tant, que l'àmbit territorial, com a màxim, serà el de la comunitat autònoma de Catalunya (art. 4).

A més a més, com que és un conveni col·lectiu d'àmbit superior a l'empresa, es tracta d'un conveni col·lectiu sectorial, per la qual cosa l'àmbit funcional cobreix un sector de l'activitat econòmica. L'àmbit personal és el dels treballadors i empresaris d'aquest sector d'activitat. Així, aquest conveni col·lectiu es dirigeix a totes les activitats d'oficines i despatxos i serveis de tipus administratiu en general (art. 2), i a tots els treballadors que desenvolupin les relacions de treball a les empreses que tinguin com a activitat principal la definida anteriorment i que no tinguin conveni col·lectiu propi, ja que es prohibeix que concorrin convenis, és a dir, que s'apliquin dos o més convenis col·lectius a una mateixa unitat de negociació. En queda exclòs el personal d'alta direcció, atès que té una relació laboral especial (art. 3).

Pel que fa a la durada del conveni —àmbit temporal (art. 5)— s'ha pactat que sigui de quatre anys. Va començar a ser vigent l'1 de gener de 2008 (tot i que van subscriure el text del Conveni el 17 de desembre de 2008, atès que el TRLET estableix la plena llibertat als negociadors per establir l'entrada en vigor i la durada del conveni) i fins al 31 de desembre de 2011, llevat que s'estableixi expressament un altre període de vigència en el mateix contingut del conveni, perquè el TRLET dona la possibilitat d'establir diferents durades per blocs homogenis de matèries del conveni (per exemple, retribucions, jornada màxima, etc.). En aquest sentit, l'article 19 estableix la revisió salarial per anys naturals de la durada del conveni col·lectiu. Així, a partir de l'1 de gener de 2008, en el sector d'oficines i despatxos de Catalunya, s'aplica aquest Conveni col·lectiu i l'anterior es deroga en la seva totalitat, llevat que el mateix Conveni deixi expressament en vigor alguna part del conveni derogat (cosa que no fa aquest —disposició final—).

Quan s'aproximi la data del terme del Conveni col·lectiu (31 de desembre de 2011), si se'n vol negociar un de nou, qualsevol dels subjectes legítimats per negociar aquest Conveni col·lectiu el podrà denunciar abans de l'1 d'octubre de 2011. En el cas que no es denunciï, el conveni es prorroga automàticament per anys naturals (art. 6).

B) Un cop analitzades les parts negociadores i signatàries i els àmbits d'aplicació del conveni, cal abordar la regulació de les condicions de treball concretes aplicables als treballadors i els empresaris que estableix el Conveni col·lectiu d'oficines i despatxos de Catalunya. Però abans d'analitzar-les, s'han de tenir presents dues consideracions prèvies: que aquestes condicions formen un tot indivisible (unitat de conveni), és a dir, que el conveni s'ha d'aplicar i observar de manera íntegra, i en el cas que una sentència judicial anul·lés alguna part del conveni, les parts negociadores s'han de plantejar el manteniment o la renegociació del text aprovat (equilibri intern del conveni) (art. 10), i que les condicions de treball establertes en el conveni col·lectiu no s'aplicaran als treballadors que, a títol individual, tinguin unes condicions que excedeixin globalment el contingut del conveni (garantia *ad personam*) (art. 9).

Les condicions de treball concretes que regula i estableix el Conveni col·lectiu es poden agrupar i ordenar de la manera següent:

1. Modalitats de contractes de treball. Només hi ha previsions sobre els contractes eventuals (art. 48) i per a la formació (art. 49).
2. Classificació professional (art. 11-13). Aquesta matèria, que necessàriament s'ha d'establir per negociació col·lectiva (art. 22 TRLET), estableix el contingut de la presta-

ció laboral dels treballadors i ho fa utilitzant el criteri dels grups professionals en substitució de les categories professionals, fet que comporta que s'estableixi una taula d'equivalències de les categories anteriors a les dels nous grups professionals (annex 3). Així, quan es contracti un treballador, en el contracte s'ha de fer constar expressament a quin grup professional se l'adscriu inicialment. A més a més, el sistema de classificació professional també ha d'establir els criteris per a la promoció (ascensos) dels treballadors (art. 24 TRLET), com fa l'article 15.

3. Període de prova. L'article 14 TRLET estableix que la durada del període de prova ha de ser la que estableixin els convenis col·lectius i, en defecte de conveni, la que diu aquest precepte legal. En aquest sentit, l'article 47 del Conveni estableix una durada del període de prova que varia segons els grups professionals.
4. Retribucions. L'article 26.3 TRLET estableix que l'estructura salarial ha de ser la pactada col·lectivament o, si no s'hi pacta, en contracte individual. Així, a més del salari base (remuneració mínima que qualsevol treballador ha de percebre per la seva feina), l'existència de complements salarials o no està determinada pels convenis col·lectius i els contractes de treball (art. 18). En aquest sentit, el Conveni col·lectiu estableix com a complements salarials el plus nocturn (art. 22) i el plus festiu (art. 23), a més del complement ex categoria professional per a determinades categories de treballadors (art. 24 i annex 2) i de les gratificacions extraordinàries (art. 20). Pel que fa a la quantitat de les retribucions, el Conveni estableix la quantitat del salari base i de les dietes per a l'any 2008 (annex 1 i 4 —taules salarials—), a més d'establir la forma de la revisió de la quantitat salarial per als anys 2009, 2010 i 2011 (art. 19) i del dret a sol·licitar bestretes (art. 26). Finalment, i complint el contingut mínim de l'article 85 TRLET, el Conveni estableix el procediment de desvinculació salarial (art. 73).
5. Temps de treball. Respecte de la jornada de treball, el Conveni col·lectiu estableix la durada màxima anual de la jornada ordinària de treball (art. 27) (que és l'únic que la pot establir, perquè l'article 34 TRLET només estableix la durada màxima de la jornada ordinària diària i setmanal), els criteris per dur a terme hores extraordinàries i per compensar-les (art. 29, en relació amb l'art. 34 TRLET) i supòsits d'augment (art. 28.3) i de reducció (art. 38) de la jornada. Respecte dels descansos, estableix la durada mínima del descans entre jornades en 12 hores (art. 27, de la mateixa manera que l'art. 34 TRLET) i del descans setmanal en 48 hores (art. 27, millorant l'art. 37.1 TRLET), fa esment de les festes laborals (art. 31, en relació amb l'art. 37.2 TRLET) i regula molt breument les vacances, que fixa en 23 dies laborables (art. 30, en relació amb l'art. 38 TRLET). Finalment, estableix el procediment per elaborar el calendari laboral (art. 28, en relació amb l'art. 34 TRLET). D'altra banda, també regula supòsits de permisos retribuïts (art. 32) i per lactància (art. 38.1) i per naixements de fills prematurs o que hagin de continuar hospitalitzats després de néixer (art. 38.2 en relació amb els articles 37.3, 37.4 i 37.4.bis TRLET) i permisos sense sou (art. 34).
6. Modificacions del contracte de treball. Respecte de les possibles modificacions dels contractes de treball, el Conveni col·lectiu només regula la mobilitat funcional (art. 14), és a dir, el canvi de funcions o del contingut de la prestació de serveis inicial que permet l'article 39 TRLET, en la mesura que en matèria de canvi de lloc de treball —mobilitat geogràfica— (art. 16) i de canvi d'empresari —successió d'empresa— (art. 17) només estableix que s'han d'aplicar les previsions dels articles 40 i 44 TRLET respectivament, i no diu res sobre les modificacions substancials de les condicions de treball de l'article 41 TRLET.
7. Prevenció de riscos laborals. Les previsions sobre la prevenció de riscos laborals en el Conveni són minses, ja que només estableix aspectes generals de la seguretat i la salut laboral (art. 43), de la formació i la informació (art. 45), de la vigilància de la salut (reconeixements mèdics) (art. 44) i dels mecanismes de participació i consulta (delegats de prevenció i comitè de seguretat i salut) (art. 46) respecte del contingut de la Llei de prevenció de riscos laborals (LPRL).
8. Igualtat i violència de gènere. El Conveni col·lectiu parteix del principi general de no-discriminació per cap causa i del principi d'igualtat d'oportunitats (art. 39) i de respectar la

13812 Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya Núm. 5323 – 20.2.2009

RESOLUCIÓ
TRE/356/2009, de 12 de gener, per la qual es disposa la inscripció i la publicació del Conveni col·lectiu de treball per al sector d'oficines i despatxos de Catalunya per als anys 2008-2011 (codi de conveni 7900375).

Vist el text del Conveni col·lectiu de treball per al sector d'oficines i despatxos de Catalunya, per als anys 2008-2011, subscrit per la part empresarial pels representants de Foment del Treball Nacional i de PIMEC, i per la part social pels representants de CCOO i UGT, el 17 de desembre de 2008, i d'acord amb el que disposen l'article 90.2 i 3 del Reial decret legislatiu 1/1995, de 24 de març, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de l'Estatut dels treballadors; l'article 2.5) del Reial decret 1040/1981, de 22 de maig, sobre registre i dipòsit de convenis col·lectius de treball; i l'article 170.1.e) i j) de la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, i altres normes d'aplicació.

Conveni negociat segons TRLET →
Caràcter normatiu

RESOLUCIÓ:
 —1 Disposar la inscripció del Conveni col·lectiu de treball per al sector d'oficines i despatxos de Catalunya, per als anys 2008-2011 (codi de conveni 7900375) al Registre de convenis de la Direcció General de Relacions Laborals.
 —2 Disposar que el text esmentat es publiqui al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, amb el compliment previ dels tràmits pertinents.

Notifiqueu aquesta Resolució a la Comissió negociadora del Conveni.

Barcelona, 12 de gener de 2009

SALVADOR ÀLVAREZ VEGA
 Director general de Relacions Laborals

Traducció literal del text signat per les parts

CONVENI
col·lectiu de treball del sector d'oficines i despatxos de Catalunya per als anys 2008 al 2011

CAPÍTOL I
Disposicions generals

Article 1
Determinació de les parts
 Aquest Conveni col·lectiu es pacta entre les organitzacions empresarials Foment del treball nacional i PIMEC, d'una part, i els sindicats FES-UGT (Federació de serveis de la UGT de Catalunya) i COMFIA-CCOO (Federació de serveis financers i administratius de Comissions obreres de Catalunya), d'altra.

Article 2
Ambit funcional
 El present Conveni col·lectiu és aplicable a totes aquelles activitats d'oficines i despatxos i serveis de tipus administratiu en general.

Article 3
Ambit personal
 El present conveni és d'aplicació als treballadors que desenvolupin les relacions de treball a les empreses l'activitat principal de les quals sigui la definida en l'article anterior, i no tingui conveni d'aplicació propi.

Text de la Resolució
Text del Conveni

Parts negociadores signatàries
Ambits del Conveni

Disposicions

Mostra del treball de l'autor del comentari sobre el text original

igualtat de tracte i d'oportunitats en l'àmbit laboral per recordar l'obligació empresarial d'establir mesures dirigides a evitar qualsevol mena de discriminació laboral entre dones i homes i, si escau, de plans d'igualtat (art. 40). D'altra banda, també incorpora una regulació dels drets de les treballadores víctimes de violència de gènere (art. 41).

9. Codi de conducta laboral. Una de les matèries que necessàriament han de formar part d'un conveni col·lectiu, tot i que no figuren en l'article 85 TRLET sobre el contingut mínim dels convenis, és tot el que fa referència a la facultat empresarial de la vigilància i del control de l'activitat dels treballadors (art. 20 TRLET —poder de direcció i organització de l'empresari—) i a la tipificació de les infraccions i sancions dels treballadors (art. 58 TRLET). En aquest sentit, i en la línia dels últims anys, el Conveni col·lectiu estableix un codi de conducta laboral en el qual es recullen des de l'accés i utilització dels mitjans electrònics i informàtics (correu electrònic, Internet) per part dels treballadors (art. 62-64) fins a les mesures de vigilància i control que poden adoptar els empresaris (art. 65) i, finalment, la tipificació de les faltes dels treballadors i les sancions corresponents (art. 66-72).
10. Suspensió del contracte. De totes les causes de suspensió del contracte de treball previstes en els articles 45-48 bis TRLET, el Conveni col·lectiu només preveu la suspensió del contracte per maternitat (art. 36) i paternitat (37) i les excedències voluntària i per atendre la cura de menors i familiars (art. 33-35).
11. Règim assistencial. Dins de l'apartat habitual dels convenis col·lectius dedicat a prestacions assistencials o beneficis socials, aquest Conveni només estableix les prestacions complementàries a la Seguretat Social en cas d'incapacitat temporal a càrrec dels empresaris (art. 42).
12. Extinció del contracte de treball. Respecte de les causes d'extinció del contracte de treball previstes en els articles 49-57 bis TRLET, el Conveni només regula el preavís per dimissió del treballador (art. 50), l'abandonament del lloc de treball (art. 51) i la jubilació forçosa (art. 52), aquesta última en virtut del que estableix la disposició addicional desena TRLET.
13. Drets sindicals i representació col·lectiva dels treballadors. Un altre contingut que necessàriament ha de formar part d'un conveni col·lectiu, tot i que no figuri en l'article 85 TRLET sobre el contingut mínim dels convenis, és tot el que fa referència als drets sindicals i dels representants dels treballadors, sempre que vulgui millorar les previsions en les disposicions legals (art. 61-81 TRLET; Llei orgànica de llibertat sindical —LOLS—). En aquest sentit, el Conveni esmenta el dret de reunió dels treballadors —assemblea— (art. 54), els drets, les obligacions i les garanties dels representants dels treballadors (representants unitaris —delegats de personal i comitès d'empresa— i representants sindicals —seccions sindicals i delegats sindicals—, art. 55-57) i del tauler d'anuncis (art. 59) de manera genèrica i per dir que s'han d'aplicar les previsions legals. Només cal destacar la regulació que fa de la utilització de les eines informàtiques per part dels representants dels treballadors (art. 58) i de l'acumulació del crèdit horari d'hores mensuals (hores sindicals) que permet l'article 68.e TRLET (art. 60 i 61).
14. Interpretació, aplicació i resolució de conflictes. Finalment, el Conveni col·lectiu regula la constitució, la composició, les competències i el funcionament de la Comissió Paritària del Conveni (art. 74), que esdevé obligatòria en la mesura que forma part del contingut mínim que estableix l'article 85 TRLET, com a instància interna obligatòria per interpretar i aplicar el conveni col·lectiu. Però, a més a més, també regula la submissió als procediments extrajudicials del Tribunal Laboral de Catalunya per a la resolució dels conflictes laborals, derivats de l'Acord interprofessional de Catalunya subscrit pel FTN i pels sindicats CCOO i UGT de Catalunya el 7 de novembre de 1990 (i el 17 de juny de 2005).

Conclusions

Aquest Conveni col·lectiu estatutari regula les relacions laborals de treballadors i empresaris del sector d'oficines i despatxos de Catalunya, per la qual cosa no hi ha un únic conveni col·lectiu sectorial que reguli les condicions de treball d'aquest sector per a tot l'Estat. Així, en el sector

d'oficines i despatxos pot haver-hi tant convenis col·lectius autonòmics (per exemple, el català) com d'àmbit provincial, que estableixin diferents condicions de treball per als treballadors d'aquest sector dependent del territori.

El Conveni col·lectiu del sector d'oficines i despatxos de Catalunya estableix les condicions de treball específiques d'aquest sector per als anys 2008-2011. El text no espren totes les matèries que el TRLET i altres lleis permeten negociar col·lectivament, ja que hi ha matèries que no s'han regulat (com el contracte d'obra o servei) i d'altres en què es limita a repetir la llei o a remetre-hi.

4.10. Instrucció administrativa

Autor del comentari: Domènec Sibina Tomàs

Instrucció dictada per la Secretaria d'Administració i Funció Pública i per l'intendent general de l'Administració de la Generalitat

(http://www20.gencat.cat/docs/governacio/Funcio_Publica/Documents/Normativa)

Presentació

El text és una instrucció dictada el 8 de febrer de 2011 de manera conjunta per la Secretaria d'Administració i Funció Pública i per l'intendent general de l'Administració de la Generalitat que estableix, en relació amb les despeses de personal, la manera «homogènia i coordinada» d'acomplir la norma reglamentària —el Decret 109/2011, d'11 de gener— que estableix els criteris d'aplicació de la pròrroga dels pressupostos de 2010, des de l'1 de gener de 2011 fins que s'aprovi la llei de pressupostos de la Generalitat d'aquest any.

Cal advertir que les instruccions administratives estableixen criteris d'actuació en el si d'una organització jerarquitzada per garantir-ne l'actuació coherent. Ni són actes administratius ni són normes jurídiques^I; les dicten els òrgans administratius competents amb efecte i abast intern «per dirigir les activitats dels òrgans que en depenen jeràrquicament»^{II} (art. 21 LRJPAC)^{III}.

En aquest cas, els òrgans que aproven la Instrucció no es troben en situació de jerarquia orgànica; tenen atribuïdes legalment les funcions que els permeten dictar la Instrucció i impedir, en relació amb una part substancial del sector públic de la Generalitat de Catalunya i amb caràcter cautelar i previ, que s'aprovin els procediments de contractació de personal i de compromís de la despesa en contra del que preveu el Decret 109/2011 —de fet, per no haver d'emetre informes desfavorables en els diferents procediments, estableixen els criteris generals mitjançant aquesta Instrucció^{IV}.

I Punt que oblidem en ocasions els òrgans que aproven les instruccions quan utilitzen, com fa la instrucció comentada, l'expressió *entrada en vigor* (apt. 2.3 segon paràgraf), que fa referència a una característica de les normes. Les instruccions s'aproven, es publiquen i, si escau, es comuniquen, i obliguen els òrgans jeràrquicament ordenats des d'aquell moment o des d'un altre que indiqui la instrucció. Des d'aquesta perspectiva, tampoc s'adequa a la definició legal d'*instrucció* l'apartat 9 quan indica que «la vigència de la Instrucció es correspon amb la del Decret 109/2011[...]».

II La definició s'extreu parcialment de BACIGALUPO SAGGESE, Mariano «Sobre la impugnabilidad "directa" de las instrucciones administrativas». *Diario La Ley*, núm. 5962, secció Tribuna, 25 feb. 2004, any XXV, ref. D-48, Editorial La Ley. Aquest autor argumenta que no són actes administratius perquè no constitueixen actes d'aplicació singular de l'ordenament jurídic administratiu a casos concrets.

III Llei 30/1992, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

IV Cal examinar, pel que fa a les funcions de la Secretaria d'Administració i Funció Pública, l'article 6.2 del Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa en un text únic dels

La pròrroga d'un pressupost, pel que fa a les previsions de despesa, sempre exigeix la presa de decisions polítiques i té una complexitat tècnica rellevant. La singularitat que permet entendre tant el text que examinem com la norma reglamentària respecte de la qual cerca una aplicació coordinada i homogènia és que la llei de pressupostos que aprovi finalment la Generalitat per a 2011 haurà de preveure fortes retallades en relació amb les previsions de despesa del pressupost de 2010. Per això, el Decret 109/2011 preveu «unes condicions de caràcter restrictiu amb la finalitat d'assegurar que no es vulnerin els objectius d'estabilitat pressupostària», que no s'aconseguirien si durant el període d'aplicació de la pròrroga del pressupost s'apliquessin les previsions de despesa de l'exercici pressupostari anterior.

En concret, l'objecte de la instrucció és establir com s'aplica l'article 9 del Decret 109/2011, que prohibeix dotar amb nou personal les vacants que es produeixen en una part substancial dels llocs de treball del sector públic de la Generalitat i prohibeix, amb algunes excepcions, nomenar nou personal interí o efectuar contractes laborals temporals^V.

Idees principals

A) La instrucció no s'aplica de la mateixa manera a tot el personal del sector públic de la Generalitat, que és un conglomerat d'organitzacions amb personalitat jurídica diferenciada. Aquest concepte es pot definir i examinar des de perspectives molt diverses, entre d'altres, la forma de vinculació o dependència respecte del Govern de Catalunya, la forma de creació, el règim jurídic aplicable (una part resta sotmesa al dret administratiu i una altra al dret privat), els àmbits o sectors de l'activitat o el règim jurídic dels contractes que concerten. Aquí interessa la perspectiva pressupostària: els ens que integren el pressupost consolidat de la Generalitat. En concret, són els següents: l'Administració de la Generalitat; el Servei Català de la Salut (CatSalut), l'Institut Català de la Salut (ICS) i l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials (ICASS); entitats autònomes administratives (25); entitats comercials i financeres (5); entitats de dret públic (46); societats mercantils (52); consorcis (62), i fundacions (46)^{VI}. Cal tenir present que, en l'exercici de 2010, les remuneracions

preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública. Així mateix pel que fa a les funcions de l'interventor general, els articles 50.6, 68, 69.2, 70 i 83.2 de la Llei de finances de Catalunya, aprovada per Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre.

- V El tenor literal del precepte és:
«Article 9. Mesures específiques en matèria de despeses de personal: A partir de l'1 de gener de 2011 i durant el període de pròrroga pressupostària:
a) No es podran reposar els efectius de personal que hagin causat baixa per jubilació, defunció o qualsevol altra forma d'extinció definitiva de la relació laboral, llevat del personal docent del departament competent en matèria d'educació i del personal sanitari de l'Institut Català de la Salut, en què es manté l'actual taxa de reposició del 50 %.
b) No es podrà nomenar nou personal interí ni contractar personal laboral per cobrir places vacants o llocs de reforç, llevat dels casos permesos per les taxes de reposició previstes en l'apartat a.
c) Queden exclosos de les limitacions establertes als apartats anteriors els llocs de personal alt càrrec i eventual i els llocs de programes finançats amb recursos externs afectats.
d) El Govern, a proposta del departament afectat i amb l'informe favorable del Departament de Governació i Relacions Institucionals i del Departament d'Economia i Coneixement, pot modificar les limitacions establertes als apartats anteriors.»
- VI Es pot consultar el pressupost consolidat de 2010 i la previsió per a 2011 a http://www15.gencat.cat/ecofin_wpres11/pdf/PRE_P_CAT.pdf. És el document resum del projecte de pressupost de la Generalitat de 2011, que es troba al web del Departament d'Economia, igual que els dels darrers exercicis pressupostaris. En aquest document s'indiquen el nombre d'ens i els imports de les grans partides de despesa, entre d'altres la despesa en personal, i el nombre de personal que presta serveis al sector públic de la Generalitat, que s'esmenten en el text. Si es vol saber quins són els 240 ens que integren el pressupost consolidat de la Generalitat, cal examinar la llei de pressupostos de cada any (així, per exemple, la Llei 25/2009 de pressupostos de 2010).

de personal del sector públic de la Generalitat van ascendir a 10.144,00 milions d'euros, el 25,6 % del pressupost consolidat de despesa del sector públic, per retribuir 721 alts càrrecs, eventuals i altre personal directiu, 168.332 funcionaris i 62.831 laborals.

La Instrucció, en relació amb les 46 entitats de dret públic, les 52 societats mercantils, els 62 consorcis i les 46 fundacions, estableix només un objectiu: que, a data de 30 de juny de 2011, hagin reduït la despesa de personal un 6 % i un 5 % els efectius de personal. Respecte a la resta d'ens del sector, la Instrucció estableix obligacions i prohibicions concretes: no reposar els efectius que hagin causat baixa, amortitzar els llocs de treball vacants i no nomenar interins ni fer contractacions laborals temporals, llevat de les excepcions previstes expressament en relació amb el personal docent i sanitari, les contractacions finançades amb recursos externs, els llocs singulars l'exercici dels quals comporta una complexitat especial i la reordenació d'efectius amb amortització d'altres places que les vacants.

Aquest tractament diferenciat permet destacar la molt diversa autonomia funcional i de gestió del sector públic, ja que respon a la diversa forma de control financer (previ o per auditoria) i de control de la contractació de personal del sector públic de la Generalitat fet pels serveis centrals de l'Administració de la Generalitat. Es pot constatar que, en aquest cas, el compliment d'obligacions i de prohibicions concretes s'imposa als ens, el control del compliment de les quals és possible dur a terme mitjançant l'aplicació informàtica dels serveis generals de gestió integral dels recursos humans (GIP-SIP)^{vii}.

B) L'objecte de la instrucció està vinculat directament a l'exigència de complir els objectius d'estabilitat pressupostària. El marc normatiu que estableix aquests objectius l'encapçala l'article 126 del Tractat de funcionament de la Unió Europea, que prohibeix els dèficits excessius, i el Protocol número 12 «Sobre el procediment aplicable en cas de dèficit excessiu», incorporat com a annex, que estableix, pel que fa al pressupost, la prohibició de superar el 3 % entre el dèficit públic previst o real i el producte interior brut a preus de mercat, i pel que fa al total del deute acumulat, no superar el 60 % del producte interior brut a preus de mercat —aquests límits es poden superar temporalment pels motius que estableixen el Tractat i el Protocol. Aquest precepte comunitari ha donat lloc a l'aprovació de normes legals internes per determinar el límit de dèficit i d'endeutament de cada àmbit de l'Administració pública territorial.

L'any 2011, però, la necessitat d'aconseguir els objectius d'estabilitat pressupostària no és ja només un problema de compliment o incompliment del dret europeu. La punxada de la bombolla del crèdit i les dificultats dels estats, dels governs i de les administracions per obtenir finançament han convertit aquesta qüestió en un problema econòmic de primera magnitud. La percepció de descontrol del dèficit i de l'endeutament fa que s'encareixi el crèdit per als governs i per a les administracions públiques o que no n'obtinguin, amb el consegüent col·lapse de les finances públiques^{viii}.

En aquest sentit, el projecte de pressupostos de la Generalitat de 2011 preveu retallar 2.989,20 milions d'euros el pressupost de despesa de 2010. D'aquesta retallada, 494,30 milions d'euros són remuneracions de personal i 1.934,00 d'inversions reals. La magnitud d'aquestes xifres explica la necessitat d'iniciar l'estalvi amb el pressupost prorrogat i la importància d'establir criteris i de dictar instruccions per contenir la despesa, mentre no s'aprova el pressupost de 2011.

C) El Decret 109/2011 prohibeix reposar els efectius de personal que hagin causat baixa per jubilació, defunció o qualsevol altra forma d'extinció definitiva de la relació laboral, llevat del personal docent del departament competent en matèria d'educació i del personal sanitari de l'ICS, en què es manté, segons assenyalava la Instrucció, la taxa de reposició del 50 % actual. La primera

VII Aquest fet posa de manifest la importància de la tecnologia en el control de les organitzacions, sense menystenir la importància de les normes que regulen l'actuació de les autoritats de control i els informes i altres actes administratius que emeten en exercici de la seva activitat.

VIII La importància del preu del crèdit es manifesta, per exemple, si es compara els pressupostos consolidats del sector públic de la Generalitat de 2010 i el projecte de 2011. Els 2.989,20 milions d'euros que es retallen del pressupost de 2010 s'apliquen íntegrament al pagament de despeses d'amortització del deute, incloent-hi les amortitzacions que es refinancen. Aquestes dades també apareixen a http://www15.gencat.cat/ecofin_wpres11/pdf/PRE_P_CAT.pdf.

conseqüència de la prohibició és la impossibilitat d'incloure les places vacants a l'oferta pública d'ocupació de la Generalitat. Per tant, no es poden cobrir pels procediments de selecció ordinaris. De manera consegüent, la prohibició de provisió comporta la prohibició de cobrir interinament les places vacants. La possibilitat de cobrir el 50 % de la taxa de reposició significa justament el contrari per a les places que s'inclouen en aquest percentatge. Aquestes són les qüestions que determina més detalladament la Instrucció.

Cal advertir que l'Estat, en cada llei de pressupostos, fixa, com a norma bàsica d'aplicació obligatòria, el que s'anomena un percentatge de taxa de reposició, que és el límit de places que cada any es poden incorporar a l'oferta pública d'ocupació de les diferents administracions públiques, i que pretén una reducció progressiva de les plantilles (la Llei 39/2010, de pressupostos de l'Estat de 2011, en l'article 23, permet, amb caràcter general, tot i que admet diverses excepcions, un 10 % de la taxa de reposició, és a dir, oferir i proveir un 10 % de les vacants). Malgrat això, el nombre de persones que treballen al sector públic no ha disminuït per moltes i diverses causes.

La Instrucció precisa, respecte del que estableix el Decret 109/2011, que també s'ha de considerar que han causat baixa, a l'efecte de la prohibició general de reposició, els funcionaris que han perdut o han renunciat a la condició de funcionari. Indica també que el 50 % de la taxa de reposició, que és el límit de noves provisions de personal docent adscrit al Departament d'Ensenyament i de personal sanitari adscrit a l'ICS^x, resulta d'aplicar aquest percentatge respecte del total de baixes produïdes per tots els conceptes indicats en cada un d'aquests col·lectius. És important destacar que la Instrucció conclou que, de la prohibició de no reposar, es dedueix l'obligació d'amortitzar els llocs de treball vacants que no es poden ocupar de nou.

Per moderar els efectes de la prohibició de reposició i de l'obligació d'amortització, no més es preveu la possibilitat d'amortitzar per necessitats de servei altres places pressupostades diferents de les vacants; la no-aplicació d'aquestes limitacions als contractes de relleu formalitzats amb motiu de jubilacions parcials, i la possibilitat de prorrogar els contractes de durada inferior a sis mesos concertats abans de l'aprovació de la Instrucció. En aquest darrer punt, la Instrucció fa referència als contractes concertats abans de l'entrada en vigor de la Instrucció, expressió incorrecta jurídicament, com ja hem assenyalat^x, i que sembla que voldria referir-se —a la vista de l'apartat 9— a l'entrada en vigor del Decret 109/2011.

Pel que fa als nomenaments de personal interí i a les contractacions laborals temporals en l'àmbit del personal docent i sanitari, la Instrucció no estableix cap criteri i es limita a preveure la possibilitat de fer-los en el marc de la taxa del 50 % de reposició permesa. Llevat del personal docent i sanitari, la instrucció prohibeix efectuar nomenaments de personal interí i fer contractacions laborals temporals —llevat dels llocs singulars d'especial complexitat tècnica o d'altra índole, l'execució de programes finançats per recursos externs afectats i la reordenació d'efectius amb amortització de places diferents de la que ocuparà l'interí—, no només per substituir el personal que ha causat baixa per causes d'extinció definitiva de la relació funcional o laboral, sinó també el personal que deixi «d'exercir les funcions pròpies d'un lloc de treball per qualsevol causa prevista a la normativa».

La prohibició de nomenar interins i de contractar laborals temporals ha de comportar necessàriament dificultats per prestar els serveis i desplegar l'activitat dels ens públics^{xi}. Cal advertir que els nomenaments interins i els contractes temporals prohibits per la Instrucció no només

IX Segons la base de dades de personal de l'Administració de la Generalitat, que es troba al web del Departament de Governació (<http://analisiocupaciopublica.gencat.cat/>), el personal docent el 2010 estava format per 68.095 persones i el sanitari, per 36.093. Aquestes dades, pel que fa al personal sanitari, no coincideixen exactament amb el que és objecte de la Instrucció (que és l'adscrit a l'ICS), però permet valorar la importància d'aquests col·lectius.

X Vegeu la nota I i advertiu que tampoc casa amb la naturalesa jurídica que la Instrucció s'inscriu en un registre de disposicions, tal com acredita l'encapçalament del document.

XI Per acreditar les dificultats es pot examinar l'acord del Govern de Catalunya 71/2011, de 10 de maig, pel qual s'adopten mesures excepcionals en matèria de personal docent no universitari dependent de la Generalitat de Catalunya durant el període 2011-2015, publicat en el DOGC número 5877, de 12 de maig de 2011, pàgina 27243.

s'utilitzen per cobrir places de plantilla vacants, sinó també per desplegar programes temporals i atendre l'excés o l'acumulació de tasques.

La resposta de la Instrucció per atendre les dificultats de funcionament és contundent: «les tasques pròpies dels llocs que esdevinguin desocupats seran assumides pel personal dels òrgans d'adscripció». L'incentiu que preveu la Instrucció per dur a terme aquesta quantitat més gran de tasques és la possibilitat d'exercir, de manera acumulada a les pròpies del lloc de treball i amb increment de retribucions, bé tasques de comandament, bé les atribuïdes a un altre lloc de treball que ocupa una persona amb permís de paternitat o que està en situació d'incapacitat superior a 15 dies.

Conclusions

La Instrucció permet veure dos dels trets que estructuraven les polítiques de reducció de la despesa de personal que duen a terme les administracions públiques: amortitzar el nombre més alt possible de places vacants i disminuir de manera dràstica els nomenaments interins i les contractacions temporals. La Instrucció és un exemple d'exacerbació d'aquesta política amb l'objectiu d'aconseguir l'estabilitat pressupostària i amb finalitats que no podem jutjar i que podrien ser estructurals o conjunturals.

En el rerefons batega el model d'Administració pública i de Sector públic, amb majúscula. Una empresa amb problemes conjunturals que creu en els seus productes i que vol ser viable i competitiva en el futur no posa l'accent en els dos trets assenyalats. En el marc de la legislació laboral i de Seguretat Social aplicable, ha de dur a terme jubilacions parcials, incentivades o anticipades; negociacions col·lectives per aconseguir una millor distribució del temps treballat i dels salaris; polítiques d'incentivació i motivació del personal; expedients de regulació d'ocupació, i una política de personal de captació de nous talents, entre moltes altres actuacions.

Mes enllà de les qüestions conjunturals que ens posa de manifest la Instrucció, el contingut convida a pensar en el futur i en el model d'Administració pública que s'albira, perquè és clar que la política dels menys efectius possibles i cada cop més envellits per fer, suposadament, la mateixa feina, no pot ser l'objectiu final volgut.

4.11. Article científic

Autora del comentari: Noemí Pereda Beltran

«Evolución de la delincuencia en España: Análisis longitudinal con encuestas de victimización» (REIC, 2010, núm. 8)

Presentació

El text que comentem és un article científic publicat l'any 2010 en el número 8 de la *Revista Española de Investigación Criminológica* (REIC), titulat «Evolución de la delincuencia en España: análisis longitudinal con encuestas de victimización». S'hi pot accedir a la versió en línia mitjançant el web <http://www.criminologia.net/>.

El grup d'autors que signen l'article, Elisa García España, José Luis Díez Ripollés, Fátima Pérez Jiménez, María José Benítez Jiménez i Ana Isabel Cerezo Domínguez, pertanyen a l'Observatori de la Delinqüència (ODA) de l'Institut Andalús Interuniversitari de Criminologia, vinculat a la Universitat de Màlaga. Prèviament han publicat, com a equip, altres articles sobre una temàtica similar a la que es presenta, si bé circumscrita a la regió geogràfica d'Andalusia.

La investigació que es mostra en el text forma part d'un projecte de recerca més ampli titulat «La seguridad ciudadana como criterio inspirador de la intervención penal (SEJ2006-07242/JUR1)», finançat pel Ministeri d'Educació i Ciència, que, al seu torn, forma part de l'informe complet sobre victimització publicat en una monografia codirigida per José Luis Díez Ripollés i Elisa García España l'any 2010 titulada *Encuestas a víctimas en España*.

El text es divideix en les parts habituals en què s'estructura un article científic, que són les següents:

1. Un resum en castellà, i la seva traducció a l'anglès, que recull les idees principals del treball presentat.
2. Diverses paraules clau, també en castellà i anglès, vinculades al contingut de l'article, que permeten al lector identificar els temes principals en els quals s'emmarca la recerca i que, en aquest cas, són les següents: enquestes de victimització, evolució de la delinqüència i percepció social.
3. Una introducció teòrica, que en el text que s'analitza rep el nom d'antecedents, i que permet al lector conèixer el marc històric i els treballs previs vinculats a la temàtica de l'article, i saber per què és necessari un nou treball com el que es presenta.
4. Un apartat de metodologia en el qual es descriuen els punts següents: els instruments que s'han utilitzat per obtenir les dades, en aquest cas l'enquesta internacional a víctimes de delictes (*international crime victims survey*) (ICVS), que pregunta a l'individu els diversos tipus de victimització que ha pogut patir l'any anterior i en els darrers cinc anys; el procediment emprat, la tècnica CATI, que permet fer enquestes telefòniques i recollir alhora les respostes de la persona enquestada directament amb una base de dades, i que es va aplicar durant els mesos de febrer i març de 2009, i la població a la qual s'han aplicat aquests instruments, 1.400 persones de més de 16 anys residents en municipis de més de 50.000 habitants. Destaca també un subapartat referit a les fortaleses i debilitats que presenta la metodologia utilitzada i que permet al lector fer una anàlisi crítica dels resultats que s'han obtingut amb el mètode seleccionat.
5. Una secció de resultats, que en el text que s'analitza rep el títol directament de l'objectiu principal de l'article, la tendència de la delinqüència a Espanya, i que se subdivideix en apartats específics per aclarir al lector els resultats que s'estan analitzant. En un primer apartat hi ha les taxes de victimització nacionals, que al seu torn se subdivideixen, en primer lloc, en una descripció de l'evolució general de la delinqüència a Espanya, per centrar-se en el subapartat següent en l'evolució específica segons les tipologies delictives analitzades: robaments de cotxes, robaments d'objectes de cotxes, robaments de motos o ciclomotors, robaments de bicicletes, robaments —consumats i intents— en habitatges, robaments amb violència i intimidació, furt, agressions i abusos sexuals, agressions físiques i amenaces. Finalment el tercer subapartat és una comparació de les taxes de victimització i de l'evolució de les tipologies delictives. Un segon apartat se centra en el nombre de delictes totals que han experimentat les víctimes. En tercer lloc, les taxes de denúncia nacionals, en el darrer any i segons el tipus de delicte analitzat. I, per acabar, un darrer apartat destinat a la delinqüència percebuda i els mitjans de comunicació. Tal com es pot observar en l'article, en l'apartat de resultats és habitual complementar el text amb taules i gràfics que facilitin al lector la comprensió de les dades que es presenten.
6. Un apartat de conclusions, en el qual es vinculen els resultats obtinguts en la recerca feta amb els treballs publicats prèviament sobre el tema i en el qual s'intenta donar explicació a les dades.
7. Finalment, la secció de bibliografia, en la qual es referencien, per ordre alfabètic a partir del cognom del primer autor, tots els treballs que s'han citat al llarg del text.

L'article analitzat, com es detallarà més endavant, té com a finalitat donar resposta a la manca d'estudis espanyols focalitzats en l'anàlisi de la victimització basant-se en una enquesta dirigida a possibles víctimes i permetre, segons es descriu, estimar, de manera més realista que en els treballs basats en estadístiques policials i judicials portats a terme fins ara i que distorsionen la percepció sobre delinqüència, el percentatge de població victimitzada i l'evolució de la delinqüència al nostre país els darrers vint anys.

Idees principals

Tal com s'ha apuntat en l'apartat anterior, l'article que es presenta sorgeix amb l'objectiu d'omplir el buit existent al nostre país respecte al coneixement del percentatge de victimització nacional obtingut a partir d'enquestes dirigides a la població mateixa: «El Centro de Investigaciones Sociológicas [...] desde 1978 a la actualidad tan sólo ha llevado a cabo cinco encuestas nacionales, sin periodicidad y con una técnica [...] que hace imposible la incorporación de España a la comparación internacional».

En el text se subratlla que al nostre país només disposem d'estadístiques provinents dels delictes coneguts pels àmbits policials i judicials, i que aquestes dades estan esbiaixades i no permeten conèixer la realitat de la delinqüència nacional, ja que la població no notifica totes les victimitzacions que pateix, especialment les vinculades a delictes sexuals (per a una revisió d'aquest tema, vegeu el treball d'Ullman, 2001). En aquest context, i atès que les reformes legislatives se solen basar en les estadístiques oficials i mostren un increment continuat de la delinqüència, els autors es plantegen contrastar aquests resultats amb dades obtingudes directament d'un grup representatiu de la població espanyola a partir d'una enquesta d'àmbit internacional i que presenta importants avantatges respecte a les enquestes que s'utilitzen habitualment per a aquesta mena de recerques. L'ICVS pertany a l'Institut d'Investigació Interregional sobre la Justícia Criminal de les Nacions Unides (UNICRI) i utilitza la tècnica de l'entrevista telefònica a diferents llars del país, o tècnica CATI. La ICVS ja s'havia aplicat a la població espanyola anteriorment, els anys 1989 i 2005, dins d'un projecte de recerca europeu, i permet comparar les dades obtingudes a Espanya amb les relatives a la resta de països europeus que han participat en aquests estudis.

Els autors també es plantegen valorar l'opinió de la població respecte a la magnitud de la delinqüència a Espanya, contrastant si, tal com han afirmat treballs anteriors (Redondo, Luque, Torres i Martínez, 2006), el nostre és un país pessimista en relació amb la percepció del delicte.

En general, en els resultats obtinguts s'observa una tendència oposada al que s'extrau de l'anàlisi de les denúncies oficials des de 1980, i és que les taxes dels nous tipus de victimització analitzats han descendit al llarg dels darrers anys, quan es comparen les dades de l'ICVS de 1989, la de 2005 i la referida a 2008. És important destacar que l'única taxa que no descendeix és la referida als furtus, però cauen de manera molt significativa els delictes violents, com agressions físiques i amenaces, i agressions i abusos sexuals, que mostren una davallada considerable entre 1989 i 2005. Entre 2005 i 2008 es mantenen en unes xifres baixes.

Cal tenir en compte que la població espanyola reporta, com a victimització més freqüent de les analitzades, el robament d'objectes del cotxe, mentre que les victimitzacions menys freqüents, d'acord amb la revelació mateixa de les víctimes, són el robament de bicicletes i els delictes d'agressions i abusos sexuals.

Respecte a la taxa de delictes totals, globalment aquesta descendeix, de la mateixa manera que el percentatge de victimització, entre 1989 i 2005, si bé hi ha un augment lleuger entre 2005 i 2008. L'únic delicte que sembla augmentar, segons les respostes dels enquestats, és la temptativa de robament a l'habitatge.

Una anàlisi que presenta dades molt rellevants per als professionals que treballen en l'àmbit de la victimologia i que confirma l'esbiaix que presenten les estadístiques oficials és que, de les víctimes enquestades, només la meitat van denunciar els fets a la policia. Si bé la tendència des de 1989 és un increment en el nombre de denúncies, que arriba a un 58,6 % l'any 2008 per als delictes succeïts el darrer any, hi ha un gran percentatge de víctimes que resten en silenci i un nombre important de delictes que mai no arriben a ser coneguts per les autoritats oficials. Això redueix la representativitat de les estadístiques pertanyents a les administracions a l'hora d'establir la realitat de la delinqüència i la victimització a Espanya.

Respecte a quins són els delictes menys denunciats, cal esmentar el dany a cotxes, la temptativa de robament a l'habitatge, el robament de bicicletes i les agressions sexuals. Tot i que no es comenta en l'article, com a criminòlegs hem de reflexionar respecte del fet que els delictes menys denunciats són aquells que es podrien catalogar com a menys greus o on les conseqüències per a la víctima són menys importants, amb l'excepció de les agressions sexuals. La rellevància d'aquest tipus delictiu, tant per a la víctima, a causa de les repercussions psicològiques i socials que comporta per a ell o ella, com per a la mateixa legislació, fa que ens puguem plantejar que hi

García-España, Díez Ripollés, Pérez Jiménez, Benítez Jiménez & Cerezo Domínguez

inmersas en derroteros punitivistas y justificadas en parte por los datos extraídos de las estadísticas oficiales. No obstante, esos estudios se han realizado a partir de un análisis más profundo de las propias estadísticas policiales, y no han podido contar con otros datos empíricos complementarios (entre otros, GARCÍA ESPAÑA/PÉREZ JIMÉNEZ, 2004; DÍEZ RIPOLLÉS, 2006; CID MOLINÉ, 2008; GARCÍA PÉREZ, 2008).

Además, investigaciones precedentes, a partir de las encuestas internacionales de victimización, colocan a España entre los países pesimistas en la relación tasas reales de delincuencia y miedo al delito, junto con Portugal, en una clasificación de tres grupos, donde los otros dos son los países optimistas -Suecia y Países Bajos- y los realistas -Francia, Suiza e Inglaterra- (REDONDO, S. et al, 2006). Esta perspectiva pesimista española presupone que los ciudadanos creen que la delincuencia ha crecido en los últimos años, cuando en realidad ha bajado, y que, por tanto, el miedo declarado trae consecuencia de dicha percepción. A la inversa ocurre en Suecia y Países Bajos: El bajo nivel de miedo al delito no se corresponde con el crecimiento de las tasas de victimización.

Por tanto, se hacía necesario un trabajo de campo que nos mostrara la evolución y volumen de la delincuencia sufrida por las víctimas y percibida por la ciudadanía a partir de información no suministrada por las estadísticas oficiales. La investigación realizada en el Observatorio de la delincuencia (ODA) perseguía dos precisos objetivos: En primer lugar, dibujar la tendencia de la delincuencia en España en las últimas dos décadas; y, en segundo lugar, conocer la percepción social de la evolución de la delincuencia en ese mismo periodo.

El equipo de la sección de Málaga del Instituto andaluz interuniversitario de Criminología, desde la temprana encuesta realizada sobre la ciudad de Málaga en 1994 con la técnica ICVS (DÍEZ RIPOLLÉS et al, 1996) y cuyos resultados han podido ser cotejados con los de la encuesta llevada a cabo en la misma ciudad en 2005 (GARCÍA ESPAÑA et al, 2006), ha desarrollado en los últimos años encuestas sobre el total de capitales provinciales andaluzas (8) al abrigo del ODA (GARCÍA ESPAÑA et al, 2007 y 2008). Ello le ha permitido obtener una visión muy completa de la delincuencia urbana de una región populosa, Andalucía, que supera los 8 millones de habitantes, algo que no parece que tenga muchos precedentes.

España ha participado hasta ahora en dos pases de la International Crime Victims Survey (ICVS), los realizados en 1989 y en 2005 (EU ICS). El ODA, para mejorar los

4

Revista Española de Investigación Criminológica
Artículo 2, Número 8 (2010) www.criminologia.net
ISSN: 1696-9219

OBJETIVO GENERAL
OBJETIVOS ESPECÍFICOS
MÉTODOS DE TRABAJO DE CAMPO
DE RESULTADOS

Mostra del treball de l'autora del comentari sobre el text original

ha una explicació diferent per a aquesta categoria delictiva que, tot i que és de les menys denunciades, no és degut a la poca importància, sinó probablement a una percepció social més negativa i culpabilitzadora que dificulta i, en molts casos, impedeix a la víctima notificar aquest fet quan es produeix (Breitenbecher, 2006).

Saber per què denuncien les víctimes és una informació important que cal valorar i de la qual es presenten dades en el text analitzat, si bé seria igualment necessari preguntar a la població enquestada per què no ha denunciat determinats delictes, cosa que permetria donar resposta a la reflexió comentada en el paràgraf anterior. Segons les respostes de les persones enquestades, la motivació principal per a la denúncia és purament altruista, atès que consideren que s'ha de notificar perquè aquests fets s'han de posar en coneixement de la policia. En la mateixa línia, el motiu vinculat que no es torni a produir més el fet també és rellevant, a excepció de les víctimes d'agressió sexual, que no el citen en les seves respostes. El segon grup de motivacions es troba relacionat amb qüestions econòmiques, com tenir una assegurança o voler recuperar els objectes sostrets. Cap d'aquestes motivacions es dona en víctimes d'agressions sexuals. En aquest grup de víctimes, la motivació retributiva referida a la detenció de l'autor del delicte és una de les més importants, reportada per un 50 % de les persones enquestades, a diferència del que responen les víctimes de la resta de delictes avaluats, en les quals aquesta motivació és una de les menys rellevants percentualment. Novament, els delictes vinculats amb l'esfera sexual presenten unes característiques particulars que mereixen ser analitzades més a fons.

Destaca, a partir de l'anàlisi de les respostes dels individus enquestats, que la majoria de la població creu que la delinqüència ha anat augmentat considerablement, entre bastant i molt, els darrers anys, dades completament errònies si ens basem en les seves respostes respecte a l'experiència de victimització. L'anàlisi dels resultats demostra que no hi ha una relació significativa entre haver estat victimitzat i la percepció de seguretat que pugui tenir la població, però sí que hi ha una relació clara entre haver estat exposat de manera freqüent a notícies sobre delinqüència a través dels mitjans de comunicació i la consideració que la delinqüència ha augmentat de manera important, o una visió més pessimista sobre la realitat de la delinqüència a Espanya. La influència dels mitjans de comunicació és, per tant, una realitat que cal tenir en compte quan s'analitza la percepció que la població té del nivell de delinqüència d'un país.

Els autors finalitzen el treball fent un important suggeriment que han de considerar els professionals de l'àmbit de la política criminal referit a la necessitat que té aquest col·lectiu de disposar de dades provinents de fonts diferents de les que s'extreuen dels registres policials i judicials relatives a victimització i delinqüència, si es volen implementar reformes legislatives penals ajustades a la realitat de la població espanyola.

Conclusions

L'article analitzat té una importància rellevant per als professionals de la criminologia del nostre país si es té en compte el mètode innovador que incorpora per a obtenir informació directa de la població respecte a experiències de victimització i percepció sobre delinqüència a Espanya. L'aplicació d'una enquesta validada internacionalment i que permet comparar amb altres països europeus és un avenç que cal subratllar, que obre les portes a contrastos entre els resultats nacionals i els de la resta de països i a configurar polítiques d'intervenció i de prevenció de la delinqüència ajustades a una realitat que no queda reflectida, com s'ha demostrat, en les dades oficials provinents de les administracions públiques.

Si bé l'enquesta telefònica és un mètode d'obtenció d'informació amb defectes que es poden considerar, els autors els exposen obertament i justifiquen el procediment que han utilitzat basant-se en els avantatges que presenta i en les publicacions empíriques que han demostrat prèviament que aquests avantatges són més grans que els riscos i possibles perills.

Sense restar importància al text comentat, cal fer una reflexió crítica i valorar que en aquest treball, però, no es presenten dades de tots els col·lectius de víctimes que hi ha a la societat, ja que no inclou, per exemple, els infants i joves de menys de 16 anys, grup, per altra banda, amb importants experiències de victimització. També queden fora de la recerca els individus que no disposen d'un número de telèfon fix en el qual se'ls pugui trobar, com poden ser immigrants o

persones que no tenen una llar estable, i que justament també es constitueixen en col·lectius de risc de ser víctimes de delictes.

Un altre aspecte que cal comentar és la diferència que hi ha en les respostes de les víctimes de delictes sexuals pràcticament en tots els apartats analitzats, i a la qual els autors no donen una explicació que es pugui investigar en futures recerques. Aquesta mena de víctimes presenta característiques diferents, a causa de la victimització mateixa, que presenta unes particularitats que no tenen altres delictes com el robament d'un vehicle, i requeririen una anàlisi específica que no s'ha portat a terme en l'article.

Cal destacar el resultat vinculat a la important influència que tenen els mitjans de comunicació en la construcció d'una societat més o menys realista respecte a la taxa de delinqüència i la percepció de seguretat, que hauria de donar lloc a futures polítiques públiques que impliquin els mitjans de comunicació com a agents que potenciïn una visió social de la delinqüència i la victimització en línia amb la realitat del país.