



Activitat Parlamentària

Especial Estatut d'Autonomia



- **Balanç de la VII Legislatura**
- **La reforma de l'Estatut d'Autonomia i les competències de la Generalitat**
Mercè Corretja i Torrens
Carles Viver i Pi-Sunyer
- **Participació i nou Estatut**
Direcció General de Participació Ciutadana
- **L'opinió dels membres de la Comissió dels Vint**

Núm. 7
Gener 2005



Generalitat de Catalunya
Departament de Relacions
Institucionals i Participació



Joan Saura

*Conseller de Relacions
Institucionals i Participació*

Activitat Parlamentària enceta una nova etapa. En aquest primer any de la VII legislatura, s'han iniciat els treballs d'elaboració del nou Estatut d'autonomia, que han tingut dues vessants, diferents i complementàries. L'inici dels treballs de debat i redacció de l'Estatut a càrrec de la ponència parlamentària, precedits de la compareixença d'entitats socials, i el procés de participació social promogut pel Govern a través del Departament de Relacions Institucionals i Participació.

En aquestes pàgines trobareu un balanç del procés participatiu, amb un article signat per l'equip de la Direcció General de Participació que ha coordinat la campanya participativa, una experiència fructífera i innovadora, que ha enriquit amb les aportacions ciutadanes l'elaboració del nou Estatut. Però no comencem de zero, hem commemorat el vint-i-cinquè aniversari de l'aprovació de l'Estatut de Sau. Un Estatut que té un balanç històric positiu, perquè va permetre que Catalunya recuperés les seves llibertats nacionals i les seves institucions. Per això l'equip redactor de la revista ha demanat el parer a una representació de la comissió que va elaborar l'Estatut, l'anomenada Comissió dels Vint, amb dues preguntes: quin balanç fan de l'actual text i què n'esperen del nou. Vull agrair la seva col·laboració i el seu mestratge que tant profitós ha estat per Catalunya.

El balanç d'aquests vint-i-cinc anys queda arrodonit per l'article de Mercè Corretja i de Carles Viver, de l'Institut d'Estudis Autònoms (IEA), que al mateix temps plantegen els objectius i perspectives del nou Estatut, en l'elaboració del qual l'IEA hi té un paper cabdal en realitzar les aportacions de documents que faciliten la tasca de la ponència parlamentària.

Els Estatuts i les Constitucions són fruit del seu temps, d'unes circumstàncies històriques determinades, com no podia ser d'una altra manera. Ara, vint-i-cinc anys després, tenim l'oportunitat històrica de fer un salt endavant en l'autogovern, un salt endavant que volem fer amb ambició nacional i ambició social, i amb el mateix esperit de diàleg unitari que fa vint-i-cinc anys. Aquest és el nostre repte. ■

Activitat Parlamentària

Núm. 7 - gener 2005

Direcció General de Relacions Institucionals
Departament de Relacions Institucionals i Participació
Generalitat de Catalunya

Avinguda Diagonal, 409
08008 Barcelona
Tel. 93 552 60 00
dgri@gencat.net
www.gencat.net/drep

Directora
Carme Tolosana i Cidón

Coordinadors
Ramon Prat i Bofill i Roser Serra i Albert

Redactora
Meritxell Lluís i Vall

Consell de Redacció
M. Jesús Bono Lahoz, Joaquim Brugué Torruella i Diana Mampel i Alandete

Traducció a l'anglès i francès
Ampersand

Fotografies
Jordi Bedmar, Ruben Moreno i Araceli Bassa

Disseny i producció gràfica
Primer Segona Edicions, SL

Tractament de dades
Iolanda Gaig i German

Coordinació administrativa
Bibi Pérez del Pulgar Gallart, Maria Vila d'Abadal i Cristina Morillas

Dipòsit legal
B-10277-01

ISSN
1577-7162

Tiratge
3.000 exemplars

Portada
**Jaume I presidint les Corts Catalanoaragoneses
Constitucions de Catalunya 1495. Arxiu de la Corona d'Aragó**

Aquesta publicació ha estat editada amb paper ecològic estucat semimat de 135 i 250 gr.



Sumari

Balanç de la VII legislatura	6
La reforma de l'Estatut d'Autonomia i les competències de la Generalitat Mercè Corretja i Torrens Carles Viver i Pi-Sunyer	17
Participació i nou Estatut Direcció General de Participació Ciutadana	34
L'opinió dels membres de la Comissió dels Vint	52
Sinopsis en castellano	66
Synopsis in English	67
Resumé en Français	69
Calendari de sessions plenàries per al quart període de sessions	71

Balanç de la VII legislatura

1. INTRODUCCIÓ. 2. FUNCIÓ LEGISLATIVA. 2.1. Lleis. 2.2. Projectes de llei. 2.3. Avantprojecte de llei d'iniciativa legislativa popular. 3. FUNCIÓ D'IMPULS I CONTROL. 3.1. Iniciatives. 3.2. Debat sobre l'orientació política general. 3.3. Sessions informatives de membres del Govern. 3.4. Compareixences davant la Ponència redactora de la proposta de reforma de l'Estatut.

1. Introducció

La setena legislatura del Parlament de Catalunya va començar el 16 de novembre de 2003 amb la celebració d'eleccions al Parlament. La primera sessió, de constitució del Ple, va tenir lloc el 5 de desembre de 2003. Des d'aleshores, s'han celebrat 40 sessions plenàries corresponents al primer, segon i tercer períodes de sessions, en les dates compreses entre el desembre de 2003 i el 31 de desembre de 2004. Sense oblidar que, entre els dos primers períodes es va habilitar un període intermedi, el mes de juliol, als efectes de poder dedicar una sessió a l'aprovació dels pressupostos de la Generalitat de Catalunya de 2004.

En aquesta VII legislatura hi ha hagut un canvi de les forces polítiques que componen el Govern de la Generalitat de Catalunya que, en l'àmbit parlamentari, es tradueix en l'existència de tres grups que donen suport al Govern: el Partit dels Socialistes de Catalunya-Ciutadans pel Canvi (PSC-CpC), Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) i Iniciativa Catalunya Verds-Esquerra Alternativa (ICV-EA).

Respecte de l'anterior legislatura, una novetat rellevant en l'activitat parlamentària ha estat el nou règim de sessions: els plens han tingut lloc amb una periodicitat de tres cops al mes, mentre que anteriorment se celebraven cada quinze dies. Aquest fet ha comportat un important creixement de l'activitat de control parlamentari.

2. Funció legislativa

2.1. Lleis

Fins al moment s'han aprovat 12 lleis, nou de les quals han partit de la iniciativa del Govern (projectes de llei), dues provenen dels grups parlamentaris (proposicions de llei) i una ha esdevingut de l'exercici de la iniciativa legislativa popular.

12 lleis aprovades durant els tres primers períodes de sessions de la VII legislatura

	Iniciativa	Aprovació
Llei 1/2004, de 24 de maig, de modificació de l'article 22 de la Llei 10/1994, de la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra (DOGC 4142, 27.5.2004)	Govern	Àmplia majoria ¹
Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen atenció especial (DOGC 4151, 10.6.2004)	Govern	Àmplia majoria
Llei 3/2004, de 28 de juny, de segona modificació de la Llei 2/2000, de 4 de maig, del Consell de l'Audiovisual de Catalunya (DOGC 4166, 2.7.2004)	Ponència conjunta dels Grups	Unanimitat
Llei 4/2004, d'1 de juliol, reguladora del procés d'adequació de les activitats d'incidència ambiental al que estableix la Llei 3/1998, del 27 de febrer, de la intervenció integral de l'Administració ambiental (DOGC 4167, 5.7.2004)	PPC	Unanimitat
Llei 5/2004, de 9 de juliol, de creació de llars d'infants de qualitat (DOGC 4175, 15.7.2004)	Iniciativa Legislativa Popular	Unanimitat
Llei 6/2004, de 16 de juliol, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2004 (DOGC 4179, 21.07.2004)	Govern	Majoria
Llei 7/2004, de 16 de juliol, de mesures fiscals i administratives (DOGC 4179, 21.07.2004)	Govern	Majoria
Llei 8/2004, de 23 de desembre, d'horaris comercials (DOGC 4289, 28.12.2004)	Govern	Àmplia majoria
Llei 9/2004, de 24 de desembre, de creació de l'Agència Catalana del Consum (DOGC 4291, de 30.12.2004)	Govern	Àmplia majoria
Llei 10/2004, de 24 de desembre, de modificació de la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme per al foment de l'habitatge assequible, de la sostenibilitat territorial i de l'autonomia local (DOGC 4291, 30.12.2004)	Govern	Àmplia majoria
Llei 11/2004, de 27 de desembre, de Pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2005 (DOGC 4292, 31.12.2004)	Govern	Majoria
Llei 12/2004, de 27 de desembre, de mesures financeres (DOGC 4292, 31.12.2004)	Govern	Majoria

1. Quatre grups parlamentaris.

Font: Direcció General de Relacions Institucionals

El contingut de les lleis aprovades durant aquests tres períodes de sessions es pot resumir com segueix:

- **Llei 1/2004, de 24 de maig, de modificació de l'article 22 de la Llei 10/2004, de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra**
La modificació legal permet que els membres d'altres forces i cossos de seguretat puguin accedir al Cos de Mossos d'Esquadra mitjançant un sistema específic, el de concurs oposició, que permeti la realització d'unes proves selectives i d'un curs específic i contempla la possibilitat d'establir, si escau, un període de pràctiques.
- **Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial**
Crea un Fons de foment com a instrument de col·laboració institucional i financera de la Generalitat amb els projectes d'intervenció integral que promouen els municipis per tractar els problemes d'aquestes àrees. El Fons ha de servir per finançar projectes d'intervenció integral que persegueixen la millora urbanística, social i econòmica dels barris que requereixen una atenció especial.
- **Llei 3/2004, de 28 de juny, de segona modificació de la Llei 2/2000, del 4 de maig, del Consell de l'Audiovisual de Catalunya**
Defineix les competències del Consell de l'Audiovisual de Catalunya (CAC) com a autoritat independent que controla el sector audiovisual i, d'altra banda, estableix que aquesta autoritat podrà adoptar mesures de caràcter provisional que garanteixin l'eficàcia de la resolució que recaigui en el procediment corresponent; determinar la sanció que correspongui als operadors de serveis de comunicació audiovisual que no li subministrin tota la informació requerida i, finalment, concretar la normativa aplicable sobre la tipificació d'infraccions i la determinació de les sancions, als efectes de donar cobertura legal a l'activitat sancionadora de l'organisme.
- **Llei 4/2004, d'1 de juliol, reguladora del procés d'adequació de les activitats d'incidència ambiental al que estableix la Llei 3/1998, del 27 de febrer, de la intervenció integral de l'Administració ambiental**
Corregeix les disfuncions provocades pel procés d'adequació de les activitats d'incidència ambiental o que poden afectar el medi, la salut o la seguretat de les persones a les determinacions de la Llei

3/1998, del 27 de febrer, de la intervenció integral de l'Administració ambiental.

- **Llei 5/2004, de 9 de juliol, de creació de llars d'infants de qualitat**
Aquesta Llei, sorgida de la iniciativa legislativa popular, és fruit de la preocupació i el compromís actiu de la societat catalana per l'educació dels infants i pretén ésser un primer pas cap a una oferta pública ajustada a la demanda real. La Llei vol donar resposta a una reclamació generalitzada i, per tant, implicarà l'augment del nombre de llars d'infants a Catalunya.
- **Llei 6/2004, de 16 de juliol, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2004**
Amb aquesta llei es posa fi a la situació de pròrroga pressupostària deguda a la manca d'aprovació dels pressupostos abans de l'1 de gener de 2004. La llei posa en marxa les grans línies programàtiques del Govern: les polítiques socials; la competitivitat i l'impuls als sectors productius de l'economia productiva; i les inversions i les infraestructures. Les sis prioritats del pressupost per a l'exercici 2004 són les següents: polítiques socials (sanitat, benestar i família), ensenyament, cultura i universitats, seguretat, habitatge i barris, infraestructures, territori i medi ambient, i competitivitat i suport als sectors productius.
- **Llei 7/2004, de 16 de juliol, de mesures fiscals i administratives**
És la llei d'acompanyament als pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2004. Crea noves taxes i introdueix modificacions dels fets imposables per a diferents impostos en el 2004, a més d'introduir novetats de tipus administratiu. Pel que fa a les mesures fiscals, destaca especialment l'increment de l'impost sobre els hidrocarburs per finançar la sanitat. Quant a les mesures administratives, la llei pretén donar una major transparència i control extern dels comptes de l'administració, entre d'altres.
- **Llei 8/2004, de 23 de desembre, d'horaris comercials**
Amb la regulació dels horaris comercials es persegueix atendre de manera adequada les necessitats de la ciutadania i facilitar la compra en els moments de puntes de demanda i, alhora, fer possible l'equilibri entre les grans empreses de distribució i el conjunt d'empreses petites i mitjanes que configuren el comerç urbà de proximitat. Paral·lelament, es té molt en compte el dret dels treballadors i treballadores del comerç a compaginar la seva vida laboral amb les seves relacions personals i familiars.

- **Llei 9/2004, de 24 de desembre, de creació de l'Agència Catalana del Consum**
La creació d'aquesta agència pretén simplificar administrativament l'àrea de Consum, concentrant totes les competències en una sola estructura que actuï de forma global, per millorar l'agilitat i l'eficàcia dels procediments, evitar duplicitat de funcions i aglutinar tots els recursos amb la màxima eficiència.
- **Llei 10/2004, de 24 de desembre, de modificació de la Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme per al foment de l'habitatge assequible, de la sostenibilitat territorial i de l'autonomia local**
Les modificacions a la Llei 2/2002 d'urbanisme de Catalunya, fomenten l'habitatge assequible, la sostenibilitat ambiental i l'autonomia local. Les modificacions tenen per finalitat afavorir la creació de sòl per habitatge assequible, millorar els criteris ambientals en el planejament urbanístic i dotar l'administració local de major autonomia en aquest camp.
- **Llei 11/2004, de 27 de desembre, de Pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2005**
Els pressupostos estan orientats a les prioritats bàsiques del Govern per al 2005: les infraestructures, els programes socials, així com la internacionalització i la millora de la competitivitat de l'economia catalana, en la línia de l'Acord Estratègic amb els representants del món social i econòmic de Catalunya.
- **Llei 12/2004, de 27 de desembre, de mesures financeres**
Per primera vegada, la Llei de mesures financeres que acompanya el pressupost no inclou mesures de caràcter administratiu i es limita a aquelles que, en connexió amb el pressupost, han de ser objecte d'una llei ordinària d'acord amb la mateixa doctrina del Tribunal Constitucional.

2.2. Projectes de llei

El 31 de desembre de 2004, hi havia sis projectes de llei en tràmit parlamentari.

El projecte de llei de la Conselleria en Cap o Conselleria Primera, que té per objectiu determinar els elements bàsics de l'àmbit institucional i del règim jurídic d'aquesta figura. En data de 3 de desembre de 2004 es va sol·licitar dictamen del Consell Consultiu respecte del projecte.

El **projecte de llei de contractes d'integració**, que consisteix en l'adaptació de la Llei 24/1984, de 28 de novembre, de contractes d'integració, per tal d'aconseguir una major garantia d'igualtat entre les parts contractants, establir un model homologat de contracte, com també per crear la Junta Arbitral de Contractes d'integració de Catalunya.

El **projecte de llei de modificació de la Llei 9/1998, de 15 de juliol, del Codi de Família, de la Llei 10/1998, de 15 de juliol, d'unions estables de parella i de la Llei 40/1991, de 30 de desembre, del Codi de Successions per causa de mort en el dret civil de Catalunya, en matèria d'adopció i tutela**. L'objectiu d'aquesta llei és eliminar la restricció legal a l'adopció per part de les parelles homosexuals. Així, es vol fer possible tant l'adopció del fill o filla de l'altre membre de la parella homosexual, com l'adopció conjunta de menors aliens, és a dir, d'aquells que no tenen cap vincle amb la parella que adopta. En data de 3 de desembre de 2004 es va sol·licitar dictamen del Consell Consultiu respecte del projecte.

El **projecte de llei de la Comissió Jurídica Assessora**, que proposa la reestructuració d'aquest òrgan en els aspectes següents: reduir el nombre de membres per fer més àgil i operatiu el seu funcionament; establir un nou règim de funcionament; ampliar les competències en relació a l'elaboració d'informes tan preceptius com no preceptius; i, regular les incompatibilitats dels seus membres.

El **projecte de llei de nova regulació del Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya**. Té per objectiu reforçar i aprofundir la funció consultiva i d'assessorament al Govern d'aquest organisme i remetre la funció de participació institucional que fins ara ha exercit, a les instàncies que correspongui, d'acord amb la regulació que s'aprovi.

El **projecte de llei del Jurat d'Expropiació de Catalunya**. Passats gairebé deu anys de funcionament dels jurats d'expropiació de Catalunya cal introduir canvis en la seva regulació i funcionament per tal d'adaptar el jurat a la nova realitat política i social del país. El projecte incorpora un tràmit previ d'avinença i simplifica les actuacions per tal d'agilitar el termini de resolució dels expedients de preu just.

2.3. Avantprojecte de llei d'iniciativa legislativa popular

Finalment, interessa destacar, pel que fa a l'activitat legislativa del Govern, que durant el tercer període de la legislatura, s'ha endegat la reforma de l'actual llei de la Iniciativa Legislativa Popular. El text

de l'avantprojecte, que s'ha sotmès a l'opinió d'entitats i ciutadans, busca facilitar una major participació de la ciutadania en el procés legislatiu, tal com es recull en el Pla de Govern 2004-2007.

Aquesta institució democràtica ha estat molt poc emprada en el passat, donades les exigències de la Llei 2/1995, de 23 de març, de la iniciativa legislativa popular, que –entre d'altres– demana un recolzament de 65.000 signatures per poder tramitar la proposició de llei. Així, fins al moment, han estat fruit d'aquesta iniciativa tres lleis: la Llei 9/1999, de 30 de juliol, de suport a les seleccions catalanes; la Llei 11/2000, de 13 de novembre, reguladora de la incineració de residus a Catalunya; i la Llei 5/2004, de 9 de juliol, de creació de llars d'infants de qualitat.

3. Funció d'impuls i control

3.1. Iniciatives

Durant la VII legislatura (fins al 31 de desembre de 2004) s'han tramitat 5.062 iniciatives relacionades amb les funcions d'impuls i control de l'acció política i de govern. Del total d'iniciatives, destaquen, pel seu volum, les preguntes amb resposta escrita, que han suposat el 80% del total d'iniciatives considerades, tal com es desprèn del quadre resum que es mostra a continuació.

Iniciatives parlamentàries dels tres primers períodes de sessions de la VII Legislatura

	Núm. iniciatives	%
Proposicions de llei presentades	28	0,55
Proposicions no de llei presentades	434	8,57
Resolucions aprovades (subsegüents a proposicions no de llei)	124	2,45
Interpel·lacions substanciades	121	2,39
Mocions aprovades	34	0,67
Preguntes orals substanciades en Ple ¹	220	4,35
Preguntes orals substanciades en Comissió	2	0,04
Preguntes escrites presentades	4.073	80,46
Sol·licituds d'Informació presentades	26	0,52
	5.062	100%

1. Inclou les preguntes orals al president de la Generalitat.

Font: Direcció General de Relacions Institucionals

3.2. Debat sobre l'orientació política general

Finalment, pel que fa al control parlamentari del Consell Executiu, cal destacar el debat sobre l'orientació política general, que va tenir lloc els dies 28, 29 i 30 de setembre de 2004.

Resolució 102/VII del Parlament de Catalunya, sobre l'orientació política general del Consell Executiu

El Parlament de Catalunya, després del debat d'orientació política general del setembre del 2004, el primer d'aquestes característiques del nou Govern catalanista i d'esquerres sorgit de les darreres eleccions autonòmiques, constata l'impuls transformador polític i social de l'acció de govern que expressa la voluntat majoritària d'un gir progressista en la política catalana.

Som a l'inici d'un nou període. Vint-i-cinc anys després de la transició democràtica i de la recuperació d'un primer grau d'autogovern, s'obre un camí carregat d'expectatives: l'elaboració d'un nou Estatut, la reforma de la Constitució i l'establiment d'un nou sistema de finançament.

El contingut programàtic d'aquest acord permet fer front als nous reptes que marquen la nostra època. Per a això cal:

- 1) Eixamplar els espais d'autogovern i llibertat per a superar un finançament crònicament deficient i un marc competencial insuficient.
- 2) Consolidar les polítiques d'equilibri social i territorial per a garantir els màxims nivells de cohesió social i territorial.
- 3) Respondre adequadament a les dinàmiques de globalització i deslocalització en el camp de l'economia, la cultura i la comunicació.
- 4) Definir les polítiques integrals per a aprofitar els actius que ofereix el fenomen de la nova immigració.
- 5) Fer possible una transició a la societat del coneixement que garanteixi l'accés de totes les persones sense exclusió.
- 6) Desvetllar totes les potencialitats dels territoris de Catalunya i procurar l'equilibri del conjunt.
- 7) Fer efectiu el desenvolupament sostenible com a motor de progrés i d'innovació.

En aquest context, el Parlament de Catalunya encoratja el Govern a aprofundir i a portar a terme les accions i les polítiques previstes en l'Acord de govern i en el Pla de govern 2004-2007 recentment elaborat, posant un èmfasi especial en els següents compromisos d'acció de govern, agrupats en quatre apartats.

El text íntegre de la resolució es pot consultar al BOPC 97, pàg. 6.

Aquest debat general sobre l'acció política i de govern, que se celebra anualment a l'inici del període de sessions de setembre, té per objecte la presentació del programa polític del Govern i és habitual que aquest faci un balanç de les actuacions dutes a terme l'any anterior.

En aquesta ocasió va ser el primer debat general de la setena legislatura i el primer tingut amb un Govern de configuració política diferent a la de les anteriors sis legislatures. Es va iniciar amb l'exposició del president sobre l'actuació del Govern i va estar seguida per la intervenció del conseller en cap en començar la segona jornada del debat, i de manera prèvia a la intervenció dels grups parlamentaris.

El resultat del debat va ser l'aprovació d'una resolució amb la fixació de directrius per a l'acció de govern que es poden traduir en les màximes següents: més i millor autogovern; més qualitat democràtica; un nou impuls econòmic per a Catalunya; Catalunya, una nació socialment avançada; una nova política territorial i ambiental; aspectes pel que fa a l'Estat; i, acció exterior i Unió Europea.

El Govern haurà de donar compte del compliment d'aquesta resolució en el proper debat sobre l'orientació política general, que haurà de tenir lloc en començar el cinquè període de sessions, la tardor de 2005.

3.3. Sessions informatives de membres del Govern

La voluntat expressada pel Govern a principi de legislatura de fer del Parlament el centre de la vida política s'ha concretat en un gran nombre de compareixences al Parlament tant del president com dels consellers (i de funcionaris i autoritats adscrites al Govern). En concret, s'han celebrat quatre sessions informatives del president i 49 sessions informatives de membres del Govern, la majoria sol·licitades a instància dels propis compareixents.

D'entre aquestes sessions informatives, cal destacar les que, en el període comprès entre el 26 de gener i el 16 de febrer de 2004, van dur a terme tots els consellers i conselleres del Govern de la Generalitat davant una Comissió parlamentària, amb la finalitat de donar compte de les directrius polítiques del seu departament. Aquesta ha estat una nova pràctica fins ara no acostumada al principi d'una legislatura a Catalunya.

Les compareixences en sessió informativa del president de la Generalitat esmentades van ser les quatre següents:

La primera compareixença va tenir lloc davant del Ple per donar compte al Parlament de les modificacions del nombre, la denominació i l'àmbit de competència dels departaments en què s'estructura l'Administració de la Generalitat, en compliment del que estableix l'art. 9 de la Llei 13/1989 (29.12.2003).

La segona es va dur a terme davant la Diputació Permanent del Parlament per a informar sobre els canvis en el Govern i sobre la situació política actual (30.01.2004).

La tercera i la quarta compareixences van ser davant la Comissió d'Organització de l'Administració de la Generalitat i Govern Local, per informar sobre els criteris d'actuació i orientació del Govern transcorreguts sis mesos des de la seva constitució (28.06.2004), i per informar sobre la Conferència de Presidents de comunitats autònomes del mes d'octubre i sobre la constitució de l'Euroregió Pirineus-Mediterrània que va tenir lloc a Barcelona el 29 d'octubre de 2004 (16.11.2004).

Interessa destacar que la compareixença del president de la Generalitat davant d'una Comissió parlamentària o de la Diputació Permanent només té dos precedents en les legislatures anteriors. D'una banda, la compareixença a petició pròpia, el 12 de febrer de 1997, per tractar sobre l'activitat exterior del Govern de la Generalitat. D'altra banda, la que va tenir lloc el 23 de gener de 2001 per informar sobre la delegació temporal de funcions a favor del conseller de la Presidència.

3.4. Compareixences davant la Ponència redactora de la proposta de reforma de l'Estatut

A més de les compareixences per celebrar sessions informatives en Comissió, el conseller de Relacions Institucionals i Participació va compareixer en dues ocasions davant la Ponència redactora de la proposta de reforma de l'Estatut de Catalunya. La primera vegada, el 27 de maig de 2004, per donar a conèixer els primers resultats de la fase inicial del procés participatiu per a la reforma de l'Estatut promoguda pel Govern català. I la segona, el 17 de novembre de 2004, per lliurar l'informe, juntament amb tota la documentació resultant, de la consulta ciutadana sobre la reforma de l'Estatut.

El procés participatiu sobre l'Estatut s'emmarca dins d'un dels principals compromisos de l'actual Govern de Catalunya, que és la redacció d'un nou marc d'autogovern adaptat als nous temps i a les noves realitats i que compta amb la complicitat de la ciutadania.

Per anar en aquesta direcció, el Govern va endegar una campanya de participació, amb el lema "L'Estatut és de tothom. Parla" promoguda des del Departament de Relacions Institucionals i Participació, per instar la ciutadania a expressar la seva voluntat sobre el nou text estatutari i amb l'objectiu de lliurar a la ponència parlamentària redactora de la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya un informe amb les aportacions de la ciutadania sobre el nou text.

Igualment, des de l'Institut d'Estudis Autònoms, es va elaborar un Informe sobre la reforma de l'Estatut (el juliol de 2003) i durant la legislatura actual s'ha col·laborat amb els treballs de la ponència parlamentària amb la tramesa de diferents documents de treball. ■

La reforma de l'Estatut d'Autonomia i les competències de la Generalitat

Mercè Corretja i Torrens

*Cap de l'Àrea de Desenvolupament Autonòmic
de l'Institut d'Estudis Autonòmics*

Carles Viver i Pi-Sunyer

*Director de l'Institut d'Estudis Autonòmics
Catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat Pompeu Fabra*

1. ANTECEDENTS PARLAMENTARIS. 2. ELS OBJECTIUS I ELS LÍMITS DE LA REFORMA ESTATUTÀRIA. 3. LA FUNCIO CONSTITUCIONAL DE L'ESTATUT. 4. LA REDEFINICIÓ DE LES COMPETÈNCIES. 4.1. Les matèries. 4.2. Les funcions. 4.3. Els punts de connexió territorial. 4.4. Acció exterior. 4.5. Participació europea i estatal. 5. SUPERAR ELS LÍMITS CONSTITUCIONALS: EL RECURS A L'ARTICLE 150.2 CE.

1. Antecedents parlamentaris

Durant l'anterior legislatura, el Parlament de Catalunya va impulsar diverses actuacions sobre la necessitat de millorar i aprofundir en l'autogovern de Catalunya, que es van traduir en la constitució d'una Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern i en l'aprovació d'un informe, publicat al Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya de 5 de desembre de 2002, que fou objecte de debat i aprovació pel Ple del Parlament el dia 17 de desembre del mateix any. Aquest informe palesa l'existència d'importants dèficits i mancances en el desplegament de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i en el nivell de l'autogovern assolit i proposa vies de millora. Entre aquestes vies, fa referència a la reforma estatutària.

El 19 de febrer de 2003, es va nomenar una ponència del Parlament de Catalunya per tal d'elaborar una proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia.



JORDI BEDMAR

Acte de lliurament de l'informe i la documentació de la consulta ciutadana sobre la reforma de l'Estatut als representants de cada grup parlamentari en la compareixença del conseller Saura davant la Ponència redactora de la proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, el 17 de novembre de 2004

En l'actual legislatura, el Parlament de Catalunya ha acordat promoure la iniciativa legislativa conjunta de tots els grups parlamentaris (acord de 20 de gener de 2004) i nomenar una ponència al si de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local, que és l'encarregada de redactar la reforma de l'Estatut d'autonomia, en virtut de l'article 56 EAC i 115 del Reglament del Parlament. La ponència va iniciar les seves sessions el febrer de 2004. En primer lloc, va acordar la compareixença de diverses entitats i organitzacions de la societat catalana per tal de conèixer els seus plantejaments i propostes sobre la reforma estatutària.

Finalitzada aquesta fase de consultes, va fixar un índex sistemàtic de matèries a tractar. La lectura d'aquest índex posa en relleu l'amplitud i l'abast de la reforma. Així, s'observa que la reforma afecta tots els títols de l'actual Estatut i s'incorporen qüestions que no figuren en l'actual text estatutari (drets i deures de la ciutadania, principis rectors de les polítiques públiques, col·laboració de la Generalitat amb l'Estat i amb altres comunitats autònomes, participació de la Generalitat en institu-

cions i en procediments de presa de decisions estatals i europeus). Tot això és el resultat de recollir i reflectir les propostes formulades pels diferents grups parlamentaris i partits polítics, per la societat catalana en sentit ampli i per la Comissió Assessora per a la Reforma de l'Autogovern, constituïda al Departament de Relacions Institucionals i Participació de la Generalitat.

La ponència parlamentària es va adreçar a l'Institut d'Estudis Autonòmics (IEA), que ja havia publicat un informe sobre la reforma de l'Estatut d'autonomia, per sol·licitar-li la tramesa de documents per tal de facilitar el seu treball.

De moment, s'han tramès ja a la ponència diversos documents articulats, acompanyats de les corresponents memòries, que fan referència a la participació de la Generalitat en la Unió Europea i a l'acció exterior, a les relacions de la Generalitat amb l'Estat i amb altres comunitats autònomes i als drets i deures de la ciutadania i principis rectors de les polítiques públiques. El debat parlamentari, per tant, ja s'ha iniciat i a través de les diferents sessions caldrà veure com es van fixant les posicions dels grups i com queden reflectides en el text final que elabora la ponència.

2. Els objectius i els límits de la reforma estatutària

D'entrada, cal partir del fet que la Constitució Espanyola de 1978 estableix un marc flexible per l'organització territorial de l'Estat, basat en el dret a l'autonomia i en el principi dispositiu. En conseqüència, dins del mateix marc constitucional, l'exercici del dret, la definició i l'abast de l'autonomia admet diferents concrecions.

La Constitució regula uns aspectes mínims, com són el dret a l'autonomia de les nacionalitats i les regions que la integren i la solidaritat entre totes elles (article 2), els subjectes que el poden exercir (article 143), els procediments per a exercir-lo (articles 143 a 146 i article 151) i un contingut mínim que hauran de tenir tots els estatuts d'autonomia (article 146) així com una llista de matèries sobre les quals les comunitats autònomes podran assumir competències, amb diferents nivells d'intensitat (articles 148 i 149).

Aquesta flexibilitat inicial, però, no s'ha reflectit en el resultat, en la mesura que s'ha generalitzat la constitució de comunitats autònomes amb

un contingut bastant homogeni de totes aquestes pel que fa al nivell d'autogovern.

Sense entrar en valoracions polítiques convé ressaltar que, pel que fa a Catalunya, el règim d'autonomia ha fet possible la recuperació d'unes institucions d'autogovern pròpies amb capacitat legislativa i executiva i, per tant, amb capacitat per decidir i crear un dret propi.

Feta aquesta afirmació, també és cert que tant l'Informe aprovat pel Parlament de Catalunya com a l'Informe publicat per l'IEA, posen en relleu un conjunt de mancances com a conseqüència de la interpretació i aplicació que ha tingut l'Estatut d'autonomia que fan aconsellable abordar una possible reforma estatutària. Entre les qüestions que reben una valoració més negativa podem esmentar un finançament insuficient, la manca de capacitat d'autogovern per establir i desenvolupar polítiques pròpies i la manca de capacitat plena d'autoorganització en sentit ampli (desenvolupament institucional, organització territorial i instruments jurídics per a portar-ho terme).

Juntament amb aquest balanç, també cal destacar l'aparició de noves exigències polítiques, tant com a conseqüència de noves demandes i necessitats socials com per la consolidació i ampliació d'organitzacions supraestats i d'un nou esquema de repartiment del poder polític, situacions a les quals l'Estatut actual no dóna una resposta adequada.

Els objectius, per tant, vénen determinats, d'una banda, per la necessitat de superar les esmentades mancances i dèficits i es concreten en la millora i ampliació de la capacitat d'autogovern, el finançament i l'organització pròpia de la Generalitat i, de l'altra, per les noves exigències polítiques que demanden el reconeixement de nous drets i deures, de principis rectors de les polítiques públiques i de la definició d'un sistema de relacions específic tant amb la Unió Europea com amb l'Estat i amb les altres comunitats autònomes.

Les vies a seguir per millorar o superar aquesta situació són molt diverses, com també ho són els continguts de les diverses opcions polítiques.

Una pregunta prèvia que cal fer és fins a quin punt una reforma estatutària pot donar resposta a totes aquestes qüestions i si no ens hauriem de plantejar també la reforma de la Constitució o, dit en altres termes, quins

són els límits a la reforma estatutària. És cert que algunes reivindicacions concretes requeririen una reforma constitucional o, com a mínim, tècnica-ment seria més adequada aquesta via. Tanmateix, cal tenir present que, de moment, aquesta opció està vetada i, a més a més, la major part de les reivindicacions, atesa l'amplitud de la norma fonamental, es poden satisfer sense necessitat de reforma constitucional. En definitiva, és probable que el problema finalment no sigui tant de límits jurídics a la reforma com de forces polítiques per arribar a aquests límits.

En relació a altres opcions, com podrien ser el pacte polític, les modificacions legislatives puntuals o una relectura de la Constitució, la reforma de l'Estatut ofereix més garanties jurídiques i atorga una major estabilitat no subjecta a conjuntures polítiques o majories parlamentàries variables. A més a més, aquestes opcions s'han intentat i han fracassat.

Partint, doncs, de la reforma estatutària com una de les vies amb més possibilitats per millorar i aprofundir en l'autogovern de Catalunya, també cal apuntar els inconvenients i les dificultats.

La reforma estatutària s'ha d'inscriure en el marc de la Constitució i això obliga a determinar els límits constitucionals que s'hauran de respectar. Hem subratllat la flexibilitat de la norma fonamental i la funció constitucional dels Estatuts, però al mateix temps cal constatar l'existència de límits que caldrà identificar i respectar.

Des d'una perspectiva estrictament jurídica, els paràmetres a tenir en compte han de ser bàsicament tres: les regles i principis constitucionals; la funció constitucional dels estatuts d'autonomia atesa la seva posició en el sistema de fonts, i, en tercer lloc, el de la manifesta irraonabilitat lògica, jurídica o pràctica dels resultats assolits, de manera que si l'aplicació de les tècniques proposades condueix a resultats il·lògics o d'impossible aplicació o desproporcionadament inadequats a les finalitats perseguides, s'hauran de descartar.

3. La funció constitucional de l'Estatut

Dels tres límits destacats, convé fer especial referència a la funció constitucional de l'Estatut. Tal com preveu la Constitució, l'Estatut és la norma institucional bàsica de la Comunitat, on s'han de regular les institucions pròpies, les competències que s'assumeixen en relació a

Mercè Corretja i Torrens



És llicenciada i doctora en dret per la Universitat de Barcelona.

Actualment, és cap de l'àrea de Desenvolupament Autòmic de l'Institut d'Estudis Autònoms i professora associada de dret administratiu de la Universitat Pompeu Fabra.

Ha estat assessora del Síndic de Greuges de Catalunya, subdirectora general de l'assessoria jurídica del departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat i subdirectora general de Serveis Consultius i Coordinació Jurídica del Gabinet Jurídic.

Ha desenvolupat la seva tasca docent i les seves publicacions sobre qüestions relatives als drets lingüístics, el dret autòmic i el dret comunitari. D'entre les seves publicacions, esmentem "L'acció europea per a la protecció dels drets lingüístics" i "La garantia del principi d'igualtat en l'article 149.1.1 CE".

les estatals, i on també hi tenen cabuda altres qüestions. L'Estatut, per tant, té una posició específica i singular en el sistema de fonts, ja que és l'instrument que concreta el dret a l'autonomia i completa la remissió constitucional. En la mesura que l'Estatut acaba de definir el contingut de l'autonomia seria possible, almenys en teoria, l'existència de diferents règims autònoms heterogenis. Per tant, podem concloure que l'heterogeneïtat és possible en l'actual marc constitucional.

Des del punt de vista de la seva naturalesa, l'Estatut s'ha considerat una llei autònoma i estatal a la vegada, en la mesura que és una llei orgànica de l'Estat, que té un procediment específic d'aprovació i de reforma. D'aquest procediment, els elements més destacables són el caràcter paccionat i la seva submissió a referèndum de la població. Això fa que tingui una marcada rigidesa i que el seu contingut quedi protegit de futures modificacions.

Tots aquests elements ens condueixen a preguntar-nos quins serien els límits a la funció constitucional de l'Estatut. És a dir, si pot regular qualsevol tipus de matèria o bé existeix algun límit derivat de la Constitució. En aquest sentit, si bé l'article 147 CE enumera un contingut mínim dels estatuts d'autonomia, això no obsta per poder-hi incloure altres matèries rela-

cionades amb el caràcter de norma institucional bàsica de l'Estatut, com podrien ser nous drets i deures de la ciutadania o principis rectors i el redisseny de les competències assumides per la Comunitat Autònoma, tant des del punt de vista funcional com material i la consegüent redistribució del poder polític entre l'Estat i la Comunitat. D'altra banda, atesa la naturalesa orgànica de l'Estatut, ens podem també plantejar si podria donar cobertura a la delegació o al traspàs de facultats de titularitat estatal, d'acord amb el que preveu l'article 150.2 CE, o si la seva naturalesa de llei estatal li permet adreçar mandats al legislador també estatal.

La solució a tots aquests interrogants no és unívoca. En qualsevol cas, des d'una perspectiva estrictament jurídica, es poden subratllar les dificultats i aportar les tècniques i els instruments necessaris per superar-les.

En síntesi, la naturalesa jurídica de l'Estatut, el principi dispositiu al qual hem al·ludit, el caràcter de llei orgànica paccionada entre l'Estat i la Comunitat Autònoma que té i el principi d'heterogeneïtat, són elements suficients per pensar que existeix un marge jurídic per tal d'aprofundir en l'autonomia de Catalunya i recollir les noves qüestions i exigències polítiques plantejades a través d'una reforma estatutària.

Carles Viver i Pi-Sunyer



És llicenciat i doctor en dret per la Universitat de Barcelona i catedràtic de dret constitucional de la Universitat Pompeu Fabra.

Així mateix, és director de l'Institut d'Estudis Autònoms i membre de la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya.

Va ser membre de la Comissió que va crear la Universitat Pompeu Fabra i primer degà de la seva Facultat de Dret.

En el període 1992-2001 va ser magistrat del Tribunal Constitucional i va ocupar la vicepresidència del Tribunal entre els anys 1998 i 2001.

Ha centrat la seva activitat investigadora i les seves publicacions en els àmbits següents: organització territorial de l'Estat; tècnica legislativa i jurisdicció constitucional. De les seves publicacions destaquem especialment "Las Autonomías políticas" i "Materias competenciales y Tribunal Constitucional: la delimitación de los ámbitos materiales de las competencias en la jurisprudencia constitucional".

De les moltes qüestions que podríem abordar, i que deixem apuntades, ens centrarem en el redisseny de les competències, que és un dels elements més innovadors de la reforma estatutària.

4. La redefinició de les competències

Si un dels objectius de la reforma és assolir un major nivell d'autogovern per a Catalunya, un dels aspectes cabdals a revisar són les competències assumides.

El sistema de distribució de competències dissenyat per la Constitució no es pot considerar tancat ni la interpretació doctrinal i jurisprudencial que ha tingut aquest sistema constitueix un límit inamovible, com han posat en relleu les diferents relectures del text constitucional. D'altra banda, la pròpia norma fonamental obre noves vies per modificar el marc establert a través dels mecanismes de la delegació o transferència de facultats estatals.

Abans, però, d'utilitzar aquestes vies que, pel seu caràcter excepcional, presenten diversos problemes, convé analitzar si seria possible que l'Estatut d'autonomia redissenyés el repartiment competencial establint noves categories funcionals i materials, de manera que garantis a la Comunitat Autònoma un marge normatiu suficient per poder aprofundir en el seu nivell d'autogovern.

Per poder dur a terme aquesta anàlisi cal fer un diagnòstic previ dels resultats obtinguts després de 25 anys d'autonomia i de les causes que han incidit en aquest resultat.

Com ja hem apuntat, un dels principals dèficits de l'actual Estatut d'autonomia és la manca de capacitat d'autogovern, és a dir, per poder establir polítiques pròpies en àmbits materials concrets. Això és especialment tangible en relació amb les diferents matèries que teòricament es van assumir com a competències exclusives però que, a la pràctica, s'han convertit en concurrents o compartides.

Juntament amb el buidat del concepte d'exclusivitat, també cal tenir en compte l'expansivitat que s'ha atorgat a les bases estatals en relació tant a les competències concurrents, compartides i executives com també a les exclusives. Finalment, en l'apartat de competències, també cal tenir

en compte la fragmentació i compartició de la funció executiva i la necessitat de superar els supòsits de duplicitat administrativa derivats de la pervivència en el territori de Catalunya d'estructures administratives de l'Estat.

És a dir, si bé és cert que la Generalitat disposa actualment d'una àmplia i variada gamma de matèries sobre les quals exerceix les seves competències, també ho és que la seva profunditat s'ha vist fortament reduïda per l'existència d'importants condicionants i límits derivats de competències estatals que ha repercutit en una fragmentació de les competències autonòmiques.

Els mecanismes utilitzats per a estendre les competències estatals han estat diversos i podem destacar els següents:

- a) Un dels més importants ha estat la interpretació expansiva que s'ha fet de les bases estatals, a les quals s'ha atribuït un gran abast funcional i material. Si bé del text constitucional es podria desprendre que les bases es podrien configurar com a principis a fixar pel legislador estatal, l'aplicació del concepte ha donat lloc a una regulació molt detallada i casuística, continguda tant en lleis formals com en reglaments i, fins i tot, actes executius, que ha anul·lat pràcticament el marge normatiu que teòricament corresponia al legislador autonòmic.
- b) La invocació de títols transversals, com la planificació general de l'activitat econòmica, que ha permès limitar competències exclusives de la Generalitat amb una dimensió econòmica, com per exemple: habitatge, aigües, turisme, etc.
- c) La invocació del títol estatal per la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals, que ha permès al legislador estatal intervenir en àmbits on no tenia atribuïda una competència específica però que poden tenir alguna connexió amb un dret: urbanisme, assistència social, associacions i fundacions, etc.
- d) La utilització del poder de despesa de l'Estat per intervenir en àmbits de competència autonòmica. Tot i que la jurisprudència constitucional ha subratllat que el poder de despesa no constitueix un títol competencial, el legislador estatal n'ha fet un ús continuat, fins i tot incomplint l'esmentada jurisprudència.

- e) Els retards i les dificultats en el procés de traspàs de competències, que han comportat que en l'actualitat, després de 25 anys d'Estatut, encara restin serveis per transferir a la Generalitat.

La interpretació expansiva i uniformitzadora dels seus títols competencials pel legislador estatal ha trobat cobertura en el text constitucional i ha estat avalada per la jurisprudència, però les diferents relectures de la Constitució i els vots particulars han demostrat que també podrien trobar-hi cobertura altres opcions més favorables a l'autonomia política atesa la flexibilitat i ambigüitat del text.

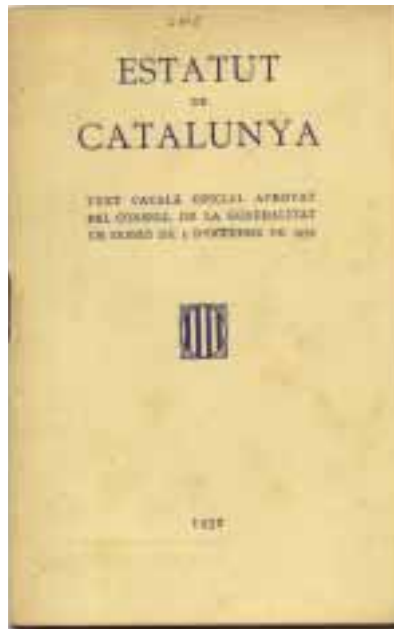
En altres casos, la jurisprudència constitucional també ha posat en relleu les pròpies autolimitacions estatutàries: remissions a normes estatals, falta de concreció i subjecció a competències estatals no reservades per la Constitució a l'Estat. Una nova redacció que suprimeix aquests límits, no imposats constitucionalment sinó pel propi Estatut, i que recollís explícitament excepcions o singularitats en algunes matèries per tal d'evitar l'ambigüitat del text actual, seria una eina de gran utilitat per afavorir interpretacions més autonomistes.

Per tal d'acotar els títols competencials de l'Estat a partir de l'Estatut, les tècniques jurídiques a desenvolupar són diverses, però bàsicament ens referirem a tres: una major concreció dels àmbits materials, la redefinició de les funcions competencials i les funcions inherents a cada tipus, i la precisió dels punts de connexió, a més de fer referència a la projecció exterior i a la participació europea i estatal, com a àmbits inherents a l'exercici de les competències.

4.1. Les matèries

En relació a l'àmbit material de les competències, els objectius a assolir serien dos: una millor definició material que elimini l'actual ambigüitat i una ampliació de la llista de matèries assumides per la Generalitat per tal d'evitar l'assumpció estatal de competències a través de la clàusula residual.

En primer terme, cal precisar millor les matèries que serveixen de base al repartiment competencial. La relació de matèries que contenen actualment la Constitució i l'Estatut d'autonomia parteix de categories excessivament àmplies i és difícil aplicar-les com a cànon de constitu-



Portada de l'*Estatut d'autonomia de Catalunya* de 1932

cionalitat. Per tant, caldria desglossar les actuals categories materials en altres d'abast més reduït i concret. Per exemple, substituir la matèria "comerç" per "horaris comercials, modalitats de venda", etc.

Aquesta especificació i concreció no està exempta de dificultats, ja que pot acabar produint una petrificació dels conceptes i, a més, des del punt de vista formal, el resultat serà un text llarg i prolix. Però, com a contrapartida, no ofereix marges d'interpretació, garanteix l'exclusivitat i exclou la intervenció estatal a través de títols relacionats, transversals, bàsics o connexos. També cal fer avinent que aquest sistema de repartiment competencial s'inspira en les propostes més recents del federalisme europeu i que ja s'està aplicant en algun estat federal europeu.

D'altra banda, les categories materials també es poden abordar des de diferents perspectives, ja sigui tenint en compte nous criteris de gestió, ja sigui a partir de nous contextos socials o per l'aparició de noves circumstàncies tecnològiques o econòmiques, que han incidit i modificat el contingut de les matèries.

En aquest sentit, per exemple, actualment les carreteres no es poden contemplar com a unitats individuals de gestió sinó que s'integren en una única xarxa viària, o els ports, aeroports, heliports i les telecomunicacions formen part de les infraestructures de la comunicació i en relació a tots ells la Generalitat ha de disposar d'uns instruments comuns d'actuació: gestió i planificació global de les infraestructures. En altres casos, caldrà afegir una perspectiva més global a la matèria, de manera que integri conjunts formats per diferents elements, com per exemple el món rural a l'agricultura, el paisatge a l'ordenació del territori o els serveis audiovisuals als mitjans de comunicació.

En altres casos, la matèria haurà d'incorporar necessàriament una dimensió exterior (fires internacionals, com un aspecte del comerç), la participació en competències estatals o bé haurà de tenir efectes extraterritorials.

Un altre aspecte a considerar seria l'eliminació de les autolimitacions que l'Estatut actual s'imposa: "en els termes i casos establerts en la llei que reguli l'Estatut de la Radio i Televisió" (article 16), "d'acord amb les bases i l'ordenació de l'activitat econòmica general i la política monetària de l'Estat i en els termes d'allò que disposen els articles 38, 131 i els números 11 i 13 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució" (enunciat article 12), "en col·laboració amb l'Estat" (article 12.1.5), etc., són expressions que caldria suprimir en el nou text estatutari.

La relació de matèries no podria ser, però, il·limitada. El límit el marca l'article 149 CE. Així, tot allò que l'article 149 no ha reservat a l'Estat, és possible que sigui atribuït a la competència de la Generalitat, en els termes més exclusius possibles. Per exemple, si l'article 149 no ha reservat a l'Estat cap competència en matèria de defensa de la competència, d'agricultura, d'habitatge o d'ordenació del litoral, són matèries que poden ser assumides en exclusiva, i no de forma compartida, per la Generalitat.

Es pot afirmar també que la jurisprudència constitucional no constitueix un límit a la reforma estatutària ja que interpreta les normes en la redacció que tinguin a cada moment, de manera que si l'Estatut donés una nova redacció a les competències de la Generalitat que garantis realment l'exclusivitat o determinés i precisés l'àmbit material de competència de la Generalitat, el Tribunal Constitucional quedaria vinculat pel nou text en la seva interpretació, i no a la inversa. Així

mateix en el marc de la reforma es podria canviar el títol competencial sobre una matèria. Per exemple, horaris comercials es pot definir com una submatèria de comerç, encara que la jurisprudència constitucional hagi considerat que pertany a la competència estatal sobre bases de la planificació general de l'activitat econòmica.

Per tant, els nous conceptes materials ofereixen una nova perspectiva de les matèries, a partir de títols més específics que substitueixen els títols més transversals de l'Estat i en limiten els efectes.

4.2. Les funcions

El redisseny competencial ha de tenir en compte també la tipologia de les competències, és a dir, la seva dimensió funcional. Els objectius a assolir són bàsicament tres: recuperar la noció d'exclusivitat pel que fa a les competències autonòmiques, una lectura principal de les bases estatals que permeti un marge d'actuació normatiu autonòmic en les competències compartides, i recuperar i completar el concepte d'execució amb capacitat normativa.

La recuperació de l'exclusivitat s'hauria de portar a terme, d'una banda, redefinint el concepte de competència exclusiva en l'Estatut i atribuint a aquesta competència un àmbit específic de funcions: capacitat per establir polítiques públiques, capacitat legislativa autonòmica de forma exclusiva i excoent, capacitat executiva (registres, inspecció, sanció) i tota l'acció de foment, amb la corresponent obligació de transferir els fons estatals perquè siguin gestionats per la Generalitat en el supòsit que l'Estat vulgui intervenir en àmbits reservats a la competència de la Generalitat. En les matèries on la competència de la Generalitat fos exclusiva, no seria possible cap intervenció estatal per cap títol competencial.

També caldrà redefinir les competències compartides. En aquesta línia, es proposa recuperar la noció de bases com a principis que haurà d'establir el legislador estatal en les matèries on tingui reservada aquesta funció, reforçar l'exigència del rang formal de la norma que estableixi aquestes bases i, en tot cas, reservar un àmbit material de desenvolupament legislatiu autonòmic. Aquesta formulació permet, indirectament, delimitar les bases estatals a partir del text estatutari.

En les competències compartides, a més, es poden delimitar àmbits materials exclusius de competència de la Generalitat, els quals quedaran exempts de l'abast de les bases estatals.

Per exemple, en la matèria administració de la Generalitat, la funció pública pròpia constitueix una matèria exclusiva exempta de bases estatals, excepte en el que fa referència als drets i deures bàsics del personal funcionari. En relació als drets i deures bàsics, correspondrà al legislador estatal en virtut de l'article 149.1.18 CE establir les bases i a la Generalitat desenvolupar-les com a competència compartida.

En alguns casos, caldrà preveure que l'Estat a més de principis també pugui establir regles, ja que serà inevitable, d'acord amb l'article 149 CE, reconèixer la capacitat normativa i reglamentària de l'Estat. Per exemple, en relació a les caixes d'estalvis, els principis bàsics del legislador estatal podran adoptar la forma de regles pel que fa a l'activitat que desenvolupen aquests organismes.

Finalment, hem d'abordar també la tipologia de les competències executives. La interpretació que han tingut fins ara ha estat reduccionista i fragmentadora. Així, per exemple, la competència sobre nomenament de notaris i registradors de la propietat s'ha vist reduïda a la publicació al Diari Oficial de la Generalitat d'un nomenament efectuat pel Ministeri corresponent, el qual a més ha realitzat tot el procediment selectiu. En altres casos, se superposen les funcions inspectores de la Generalitat amb les de l'Estat, que no s'han traspasat encara o que es recobreixen de fórmules tipus "alta inspecció" no previstes per la Constitució.

En aquest sentit, cal redefinir les funcions inherents a aquest tipus de competència des d'una perspectiva administrativa i de gestió completa: capacitat de gestió, de direcció i d'exercici de totes les potestats administratives sobre aquella matèria. Únicament ha de quedar exclosa la potestat legislativa i els reglaments executius.

L'aplicació d'aquestes tècniques comportarà un redisseny de les tipologies competencials i, per tant, un nou model de distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat. Atès que la pròpia Constitució no defineix el significat ni el contingut de les tipologies competencials, no especifica el concepte de competència exclusiva o de bases, i tenint en compte el principi dispositiu i la legitimitat de l'Estatut per completar el règim autònic i el nivell d'autonomia de cada Comunitat, aquesta definició i concreció es pot portar a terme a través del text estatutari.



Portada de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979

4.3. Els punts de connexió territorial

Una qüestió més a tenir present en relació a les competències és el seu àmbit territorial d'aplicació. Sovint, el fet que l'exercici d'una competència atribuïda a la Generalitat tingui la més mínima repercussió extraterritorial, encara que sigui totalment secundària i instrumental, ha comportat el trasllat de la competència a l'Estat.

Es considera que cal matisar els efectes de l'extraterritorialitat i aplicar criteris més flexibles, atenent a paràmetres de dret comunitari. Així, i amb caràcter general, si l'activitat es produeix majoritàriament en territori de Catalunya i només incidentalment es poden produir efectes fora d'aquest territori, la competència s'ha de mantenir a favor de la Generalitat.

4.4. Acció exterior

En l'actualitat, s'ha de considerar com un àmbit inherent a l'exercici de les competències autonòmiques, la seva projecció més enllà de les fron-

teres de l'Estat i de la Unió Europea. Aquesta projecció no s'hauria de confondre amb les relacions internacionals, que són competència de l'Estat, i que configuren un nucli de matèries identificable i diferenciat.

4.5. Participació europea i estatal

Un darrer aspecte a considerar en relació amb les competències és l'impacte que ha tingut en el repartiment competencial l'adhesió de l'Estat a la Unió Europea i l'existència de competències estatals que es projecten en el territori de Catalunya o en les competències de la Generalitat.

Per a aquests supòsits, s'imposa la via de la participació i la col·laboració mútua. La dimensió exterior de les competències autonòmiques s'ha traslladat més enllà de les fronteres comunitàries i moltes de les decisions comunitàries afecten directament competències assumides per la Generalitat. Per tant, cal preveure mecanismes que permetin a la Generalitat intervenir en els processos de presa de decisió comunitàris, tenir representació en els òrgans de decisió i intervenir en l'aplicació del dret comunitari.

Pel que fa a l'Estat, caldria establir els corresponents mecanismes de relacions que tinguin en compte l'especificitat de Catalunya i del seu règim competencial i autonòmic, i superar les actuals limitacions de les comissions i conferències existents amb una adequada atribució de les funcions i els mecanismes de presa de decisió.

5. Superar els límits constitucionals: el recurs a l'article 150.2 CE

De fet, el nou repartiment competencial que sorgiria d'aplicar els anteriors instruments jurídics, relegaria l'ús d'aquest article a un paper purament excepcional o residual. No obstant això, la seva utilitat no es pot descartar per a supòsits concrets en què la reserva d'una matèria a l'Estat és total i, per tant, no seria possible que la Generalitat n'assumís cap competència.

A la vista de l'article 149 CE, els supòsits serien mínims: ports i aeroports d'interès general, infraestructures de les telecomunicacions o immigració.

Les tècniques concretes que es poden plantejar són tres: incloure a l'Estatut un mandat adreçat al legislador estatal que obligui a traspas-

sar facultats en determinades matèries concretes; utilitzar la naturalesa orgànica de l'Estatut i, en tant que llei orgànica, traspasar directament a la Generalitat les facultats estatals; i elaborar, paral·lelament a la reforma, un projecte de llei orgànica de traspàs, que s'aprovaria juntament amb la reforma.

La tècnica del mandat, tot i que d'entrada sembla la més respectuosa amb les competències respectives del Parlament de Catalunya i de les Corts Generals, presenta problemes, ja que en cas d'incompliment, no existiria cap possibilitat de sanció o de reacció per part de la Generalitat. La tercera possibilitat apuntada, la tramitació en paral·lel d'un projecte de llei de traspàs o delegació, sembla més lenta i poc garantista.

La possibilitat d'incloure en el text de l'Estatut, com a llei orgànica, el traspàs directe de facultats estatals planteja alguns interrogants, ja que es tractaria de disposicions no pròpiament estatutàries. El procediment d'elaboració i aprovació de l'Estatut és diferent del de les altres lleis orgàniques, i el procediment de reforma també, per la qual cosa es podria produir una congelació de rang de matèries no estrictament estatutàries. Així mateix, en relació a les facultats delegades o transferides per les lleis orgàniques de l'article 150.2 CE, la pròpia Constitució preveu que l'Estat es reservi formes de control. Per tant, malgrat la seva inclusió en l'Estatut, l'Estat s'hauria de poder reservar el control d'aquestes facultats i les podria revocar sense necessitat de recórrer al procediment de reforma estatutària. Per tant, la inclusió d'aquestes matèries a l'Estatut no en garantiria la seva intangibilitat pel legislador orgànic estatal.

No obstant això, aquesta via sembla la més adequada si els preceptes que traspassen facultats estatals queden clarament identificats en el text i es salvaguarden les competències del legislador estatal.

Fins aquí s'han exposat les diferents tècniques per superar els actuals límits competencials que es deriven de l'aplicació de l'Estatut amb l'objectiu de dotar la Generalitat d'un instrument d'autogovern que li permeti, realment, aprofundir i millorar la seva capacitat de decisió en els diferents àmbits sectorials. No obstant això, com ja s'ha apuntat al principi, la reforma estatutària va més enllà: finançament, drets i deures, principis rectors o administració de justícia són alguns dels aspectes pendents. En tot cas, el debat parlamentari ha iniciat el seu curs i serà el que anirà marcant l'evolució de la reforma estatutària. ■

Participació i nou Estatut

Direcció General de Participació Ciutadana
*Departament de Relacions Institucionals i Participació
Generalitat de Catalunya**

1. INTRODUCCIÓ. 2. PER QUÈ VOLEM UN ESTATUT AMB PARTICIPACIÓ CIUTADANA?. 3. COM S'HA ARTICULAT LA PARTICIPACIÓ EN LA REDACCIÓ DEL NOU ESTATUT?. 3.1. La comunicació. 3.1.1. Elaboració de continguts. 3.1.2. Campanya de difusió. 3.1.3. Edició de materials divulgatius i pedagògics. 3.1.4. Xerrades divulgatives. 3.2 La participació. 3.2.1. Pactes amb la societat civil organitzada i amb les institucions. 3.2.2. Espais temàtics de trobada i debat. 3.2.3. Canals per a les persones individuals. 3.3. La presa en consideració. 4. RESULTATS I VALORACIONS.

1. Introducció

Durant els darrers anys han estat cada cop més freqüents les experiències que, d'una o altra forma, han volgut incorporar la veu dels ciutadans en el disseny i la implementació de les polítiques públiques. Aquestes experiències s'han desenvolupat en paral·lel a l'aparició d'etiquetes i metodologies diverses com ara els plans estratègics, els consells ciutadans, els nuclis d'intervenció participativa, les agendes 21 o els pressupostos participatius, les quals, per altra banda, s'han desplegat de manera gairebé exclusiva en l'àmbit local, un espai on la proximitat les justifica i facilita.

Hem acumulat, doncs, un seguit de coneixements i d'experiències que ens haurien de permetre donar alguns passos més en aquesta direcció. En primer lloc, perquè sovint ens hem concentrat excessivament en les metodologies participatives i hem oblidat els objectius que les justifiquen. Pensar més en el *perquè* que en el

* Aquest article ha estat elaborat per l'equip de la Direcció General format per Ll. Alonso, C. Blesa, O. Brugué, F. Català, J.M. Espuelas, C. Montoro, J. Pacheco i F. Pindado.

com es converteix en un exercici de maduresa en el procés de consolidació de la pròpia participació ciutadana. En segon lloc, hem de ser capaços d'incorporar la participació en els nivells supralocals, de manera que també les seves polítiques puguin comptar amb els avantatges que justifiquen la recent preocupació per la participació.

En les pàgines que segueixen ens referirem a aquests dos passos, i ho farem a través d'una experiència política tan significativa com és la participació en la redacció del nou Estatut d'autonomia de Catalunya.

2. Per què volem un Estatut amb participació ciutadana?

De fet, quan parlem de participació estem referint-nos a una cosa tan simple com la relació entre els governants i la ciutadania. Unes relacions que la democràcia representativa limita al moment electoral i que cal ampliar. Però, per què cal ampliar l'abast d'aquesta relació? Per què, més concretament, considerem que la redacció d'un nou Estatut reclama una major i més intensa participació de la ciutadania?

Per respondre a la pregunta més genèrica, cal fer referència a dos tipus de *perquè*s, aquells que justifiquen la participació des del punt de vista dels ciutadans i aquells que es refereixen a la perspectiva dels governants, d'allò que n'esperen de la participació.

- Des de l'òptica dels ciutadans, la participació és un dret que es pot exercir amb diferent intensitat. La participació, així, inclou el dret dels ciutadans a estar informats, a ser consultats i a prendre part en les decisions. Avançar des de la simple informació cap al prendre part, passant per la consulta, defineix un procés d'intensificació de la participació, d'augment de la seva qualitat i de maduració de la relació entre governants i governats.
- D'altra banda, la participació també es justifica en funció d'allò que n'obtenen els governants. En aquesta direcció, podem distingir entre dos objectius tradicionals (augment de la legitimitat i millora de les decisions) i dos objectius de nova generació (disposar de col·laboradors i generar capital social).

Direcció General de Participació Ciutadana

La Direcció General de Participació Ciutadana és una unitat que depèn del Departament de Relacions Institucionals i Participació de la Generalitat de Catalunya. Creada al gener de 2004, està composta per una plantilla estable de vuit persones que treballen per acomplir les funcions següents:

- La promoció de la participació social.
- L'anàlisi, l'estudi, la proposta i el seguiment dels mecanismes i els instruments necessaris per garantir la participació ciutadana en l'adopció de les polítiques públiques.
- L'anàlisi, l'estudi i la proposta de l'ús de les tecnologies de la informació i de la comunicació en els processos de participació ciutadana.
- La difusió dels valors i dels principis democràtics en tots els àmbits socials i culturals.



L'equip de la Direcció General de Participació Ciutadana: J.M. Espuelas, Q. Brugué (director general), J. Pacheco, Ll. Alonso, F. Català, F. Pindado, C. Montoro i C. Blesa

Aquests objectius, en tota la seva diversitat, van impregnar la voluntat de desplegar un procés participatiu al voltant de la redacció del nou Estatut. D'entrada, vam voler aprofitar un assumpte políticament rellevant per convertir les promeses sobre el nou rol dels ciutadans en una realitat. Forma part de la retòrica políticament correcta referir-se a la necessitat de reduir la distància entre governants i governats, d'acostar la política a la ciutadania i que aquesta ciutadania pugui prendre-hi part. Se sol presentar el divorci entre uns polítics cada cop més autistes i una població cada cop més indiferent com un dels principals factors de malestar en les nostres societats. Tothom sembla compartir aquesta diagnosi, entre pessimista i fatalista i es fa palesa la necessitat d'afrontar-la amb polítiques d'alta intensitat participativa, amb iniciatives que ens ajudin a consolidar els drets dels ciutadans a estar informats, a ser consultats i a prendre-hi part. El Departament de Relacions Institucionals i Participació va voler convertir la retòrica en pràctica, tot deixant de proclamar bones intencions i posar-se a la feina en un assumpte complicat, però important com el nou Estatut.

En aquesta posada en pràctica, es va treballar amb un triple compromís amb els ciutadans, un compromís que es relaciona amb les tres diferents intensitats del dret de participació i que resumim en els termes *explicar-nos*, *escoltar* i *prendre nota*.

- En primer lloc, vam voler explicar-nos, informar la població sobre què és un Estatut, de què parla, perquè volem modificar-lo i com ho estem fent. Aquestes explicacions ens van portar a elaborar una estratègia de comunicació, a la qual més tard ens referirem, però també a explicitar un reconeixement de la capacitat dels nostres ciutadans i ciutadanes per entrar en un debat que massa sovint els polítics solen reservar-se per a ells.
- En segon lloc, un cop informada, la ciutadania ha de poder dir-hi la seva. Es tractava d'escoltar quines són les seves preocupacions, les seves opinions, les seves expectatives i les seves aportacions al nou Estatut.
- Finalment, però, no podíem deixar parlar la gent si no estàvem disposats a escoltar-la, a prendre nota d'allò que ens deien i, com a mínim, a prendre-ho en consideració. No vàrem assumir el compromís –volem subratllar-ho– d'incorporar totes les aportacions al text estatutari. En canvi, vam assumir el compromís d'escoltar a tothom abans

de prendre les decisions. Potser es podria haver anat més lluny en aquest aspecte, però en un assumpte com l'Estatut ens va semblar important marcar uns límits que salvaguardessin l'honestetat del procés. I, per ser honestos, quan rebem propostes diverses i contradictòries el que podem assumir és que les incorporarem al debat, no que totes seran guanyadores.

D'altra banda, un procés participatiu també es justifica des de la perspectiva dels objectius i els interessos del Govern. Recuperant els esmentats més amunt:

- La participació legitimarà una norma jurídica bàsica i, d'aquesta manera, actuarà com a garantia del seu desplegament. Només quan la gent percep com a seva i comparteix una norma jurídica, aquesta assoleix la màxima efectivitat. L'Estatut del 79 va arribar precedit de mobilitzacions reclamant "*llibertat, amnistia, Estatut d'autonomia*" i és en aquest grau de legitimitat i complicitat social on ha trobat la clau de l'èxit assolit durant 25 anys. Ara, el context històric és diferent i no podem pensar a repetir aquella mobilització. Ha calgut buscar, però, alternatives per aconseguir una legitimitat que només la ciutadania pot donar-li.
- La participació també és útil en la mesura que enriqueix les decisions. En un entorn complex, canviant i divers com l'actual, és arrogant i ingenu pensar que algú, encara que disposi de legitimitat democràtica, sap el que toca fer i el que ens convé a tots plegats. Convidar la gent a participar per millorar les nostres decisions no és, doncs, un exercici d'altruisme polític, sinó una necessitat, un acte de realisme davant d'una realitat que se'ns escapa si no som capaços de mirar-la a través dels ulls de moltes persones i el que cadascuna d'elles representa.
- Estratègicament, la participació és imprescindible per aconseguir col·laboradors, còmplices que ens ajudin a tirar endavant les diferents iniciatives polítiques. Només quan la gent sent que una cosa és seva està disposada a defensar-la i a promoure-la. Aquesta idea, de sentit comú, és molt rellevant quan pensem en les dificultats de negociació que segur que trobarem en el procés d'aprovació del nou Estatut. Una negociació que pot ser molt diferent si es fa sobre un text que només coneixen quatre polítics o sobre un text que compta amb el suport d'una comunitat que l'ha debatut, hi ha fet aportacions i se l'ha fet seu.



Deu mil exemplars de l'auca del nou Estatut i del llibre *L'Estatut és de tothom* van ser distribuïts a les escoles de Catalunya

- En darrer terme, un procés participatiu com aquest també serveix per aconseguir l'efecte indirecte d'anar reconstruint i dotant de major confiança les relacions entre el govern i la ciutadania. És una prova de la voluntat de passar de la teoria a la pràctica. En l'enfortiment de les relacions entre uns i altres, les polítiques del govern milloren, però la societat civil també creix i madura.

Tots aquests van ser els objectius i les esperances amb les quals vam dissenyar el procés participatiu per a la redacció del nou Estatut, però: com ho vàrem fer? Com es va dur a la pràctica i amb quins resultats? Aquests interrogants seran els que tractarem en els apartats següents.

3. Com es va articular la participació en la redacció del nou Estatut?

Els experts expliquen que els governants disposen de tres models de relació amb els governats. El primer és aquell en què *només parlen uns quants*: els que en saben. Com aquells professors que parlen des

de l'autoritat dels seus coneixements i de les seves tarimes, els polítics elaboren discursos, creen espais restringits per parlar i, un cop preses les decisions, demanen l'opinió d'aquells que no en tenen; normalment perquè no han tingut ocasió de formar-se-la. Quan els ciutadans contesten amb el desconcert, els polítics acostumen a queixar-se per no disposar d'una ciutadania suficientment activa i participativa.

En el segon model, en canvi, *tothom parla*, fins i tot els que no tenen res a dir. Aquesta inflació participativa pot derivar en una xerrameca on s'expressen veus que ningú no escolta i on no es produeix cap síntesi, cap acord que es tradueixi en resultats concrets. Com aquells professors que no s'han preparat la classe i improvisen un debat sobre les notícies del dia, ara els polítics es dedicarien a obrir altaveus on les opinions se superposen, es barregen i es difuminen en la confusió.

Des del punt de vista de la redacció d'un nou Estatut per a Catalunya, aquests dos models representaven els principals perills operatius del procés participatiu que es va iniciar:

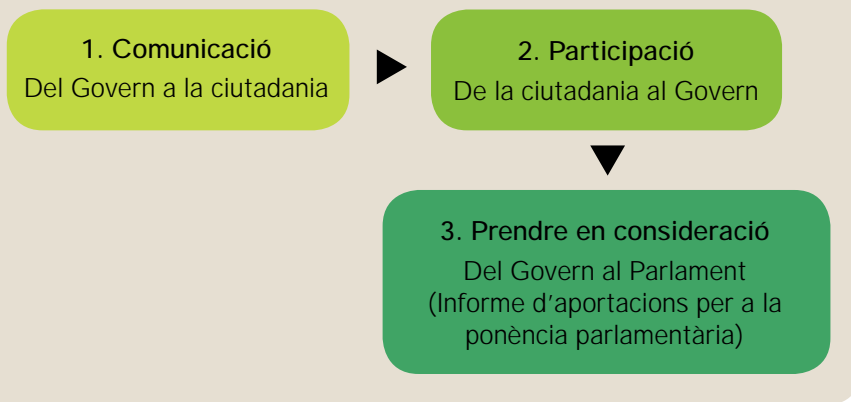
- D'una banda, si només *parlava poca gent* ens trobariem amb un Estatut elaborat a porta tancada, a través d'un procés on els experts i els polítics professionals monopolitzen un debat del qual els ciutadans només en reben els resultats ja cuinats.
- D'altra banda, si *tothom parlava* podien aparèixer turbulències que possessin en perill la capacitat d'escoltar-nos i de processar la informació que emergeix. Si aquest era el cas, tot plegat seria molt de soroll per a no res.

El procés que des del Departament de Relacions Institucionals i Participació es va posar en marxa volia conjurar aquests perills, tot articulant un tercer model de relació amb la ciutadania. El que es pretenia era generar un *diàleg autèntic* entre persones que parlen a partir d'una informació prèvia, d'una posició argumentada, i amb la voluntat decidida d'escoltar-se i d'arribar a alguna conclusió. Aconseguir aquestes condicions no era fàcil, però tots els instruments que es van dissenyar per debatre sobre l'Estatut –després ens hi referirem– estaven pensats per acostar-s'hi.

Així, en impulsar qualsevol dels instruments que ens van servir per materialitzar el procés participatiu entorn del nou Estatut, es van tenir molt en compte tres elements cabdals: la voluntat d'explicar-nos i d'informar

la ciutadania sobre l'Estatut i la seva modificació, la voluntat de crear espais ordenats i sistemàtics on expressar-se i el compromís d'analitzar totes les aportacions de la gent i fer-les arribar als redactors del nou Estatut per tal que les valoressin i les concretessin en un resultat tangible. Són aquests tres objectius els que, tal com s'esquematitza a la figura 1, justificaven els eixos del procés participatiu:

Figura 1. Eixos del procés participatiu



A continuació fem esment dels continguts de les línies de treball centrades en els tres eixos anteriors (comunicació, participació i presa en consideració), mentre que a l'apartat següent ens referirem als resultats concrets que hem obtingut.

3.1. La comunicació

Quant a l'estratègia de comunicació des del Govern cap a la ciutadania, es va treballar a partir de quatre línies:

3.1.1. Elaboració de continguts

De manera prèvia a qualsevol altra iniciativa, calia treballar per traduir un assumpte complex i distant com l'Estatut en quelcom comprensible i proper per a la majoria de la població. Per fer-ho, es va articular un discurs al voltant de quatre preguntes, els quatre interrogants que es plantejaria qualsevol ciutadà o ciutadana abans de començar a parlar sobre l'Estatut: Què és? De què parla? Per què cal canviar-lo? Què s'està fent per propiciar aquest canvi?

**L'ESTATUT
ÉS DE TOTHOM**

Parla

Pots proposa, pots discutir. Pots critic, pots suggerir. Pots estar-hi a favor... o en contra. Pots opinar, criticar, exigir, reivindicar... El que no pots fer és callar. Ara tens l'oportunitat històrica de participar en l'elaboració del nou Estatut, l'Estatut de tothom. Parla. L'Estatut que farà una marxa al futur de Catalunya.

www.gencat.cat/estatut
 Departament de Governació, Política Social i Benestar
 Departament de Cultura i Patrimoni

0421

Generalitat de Catalunya

El procés participatiu va comptar amb el recolzament d'una campanya de difusió a través de diversos mitjans de comunicació

3.1.2. Campanya de difusió

Paral·lelament a la construcció d'un discurs assequible, resultava imprescindible despertar l'interès de la població, col·locar l'Estatut a l'agenda del debat polític. És per això que es va endegar una campanya

nya de difusió que, sota l'eslògan "L'Estatut és de tothom. Parla", volia subratllar la necessitat d'incorporar la ciutadania, la seva veu, en un assumpte que, més enllà de la seva rellevància per a les elits polítiques, havia de ser de tothom.

3.1.3. Edició de materials divulgatius i pedagògics

A partir del discurs elaborat i amb el suport de la campanya de difusió es van elaborar díptics i altres materials per facilitar la tasca d'acostament i implicació de la ciutadania en el procés de debat estatutari.

3.1.4. Xerrades divulgatives

Finalment, es va considerar fonamental acompanyar aquests materials del contacte directe amb la població, i organitzar un cicle de xerrades i tallers de debat per explicar-nos, respondre els dubtes de la gent i escoltar les seves opinions i aportacions.

3.2 La participació

La campanya de comunicació, com ja hem explicat, va venir acompanyada de l'obertura d'espais de participació i de canals a través dels quals els ciutadans es podien adreçar al Govern. Van ser molt diversos, però els podem agrupar sota quatre grans epígrafs:

3.2.1. Pactes amb la societat civil organitzada i amb les institucions

En primer lloc, es tractava de recollir les aportacions de totes aquelles entitats, associacions, agrupacions o institucions que, cadascuna des del seu àmbit, representen la societat civil i institucional de Catalunya. A més, aquesta recollida es convertia en un pacte a través del qual el Govern proporcionava material de treball i assessorament tècnic, mentre que, a canvi, les entitats generaven un procés de debat intern que servia per estendre la sensibilitat envers el procés i que, finalment, culminava en la presentació d'un document escrit on es plasraven les seves aportacions i demandes.

3.2.2. Espais temàtics de trobada i debat

Els pactes amb la societat civil van suposar una relació bilateral entre una entitat i el Govern, mentre que el que hem anomenat espais temàtics de trobada i debat van permetre aplegar diversos actors (socials, econòmics, culturals, institucionals) per tal que poguessin discutir i formular conclusions al voltant d'un tema de preocupació compartida.

Relació d'institucions i entitats que van presentar documents amb propostes per al nou Estatut

- Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya
- Consell de la Gent Gran de Catalunya
- Consell Nacional Joventut de Catalunya
- Consell de l'Audiovisual de Catalunya: L'estatut i el sector audiovisual
- Federació Municipis de Catalunya: L'estatut i el règim local
- Conselh Generau d'Aran
- Institut Català de la Dona
- Agència Catalana de Protecció de Dades
- Universitat Rovira i Virgili
- Universitat de Vic
- Universitat Internacional de Catalunya
- Club UOC (Universitat Oberta de Catalunya)
- FATEC (Federació d'Associacions de Gent Gran de Catalunya)
- Comissió Obrera Nacional de Catalunya (CC OO)
- CC OO – Agrupació d'Agents Forestals de Catalunya
- UGT de Catalunya
- FESALC (Federació de Societats Laborals de Catalunya) i Revista Nova Gestió
- Confederació Cooperatives de Catalunya
- Cambra de Comerç de Girona
- Fundació Barcelona Comerç
- CONFAVC (Confederació d'Associacions de Veïns de Catalunya)
- ACP (Associació Catalana de Professionals)
- CITE-CC OO i la Coordinadora d'Entitats d'Immigrants de Catalunya
- Servei d'Atenció a Immigrants (Comissió Diocesana de Migracions)
- Taula d'Entitats del Tercer Sector
- Fundació Pere Tarrés
- Juristes per la Llengua
- Plataforma per la Llengua
- Fundació Altarriba
- ADEFAN (Associació per la Defensa dels Animals)
- Darwin
- Associació Dones Eco Feministes
- Associació de Dones Periodistes de Catalunya
- Fundació per a la Identitat de Gènere
- Coordinadora Gay-Lesbiana
- Centre UNESCO de Catalunya
- Patronat Català Pro-Europa
- CIEMEN (Centre Internacional Escarré per a les Minories Ètniques i les Nacions)
- Consell Escolar de Catalunya
- Consell de Col·legis Oficials d'Agents de la Propietat Immobiliària de Catalunya
- Consell de Col·legis Oficials de Gestors Administratius de Catalunya
- Consell de Col·legis d'Aparelladors i Arquitectes Tècnics de Catalunya
- Col·legi de Politòlegs i Sociòlegs de Catalunya
- Col·legi d'Enginyers Industrials de Catalunya
- Col·legi d'Ambientòlegs de Catalunya
- Col·legi de Secretaris, Interventors i Tresorers de Catalunya
- Col·legi de Biòlegs de Catalunya
- Col·legi Oficial d'Enginyeria Informàtica de Catalunya
- Col·legi de Mediadors d'Assegurances (Girona)
- Col·legi Diplomats Infermeria (Girona)
- Col·legi d'Economistes de Catalunya
- Col·legi de Periodistes de Catalunya
- Unió de Professionals de la Imatge i Fotografia de Catalunya
- Associació Catalana de Gestió Pública
- Justícia i Pau
- Moviment Català per la Pau (Centre Unesco, Fundació Catalana de l'Esplai, Fundació per la Pau, Justícia i Pau, Nova, Federació Catalana d'ONGs per la Pau)
- Coordinadora d'ONGs Solidàries (comarques Girona i Alt Maresme)
- JARC (Joves Agricultors i Ramaders de Catalunya)
- DEPANA (Associació per la Defensa del Patrimoni Natural)
- ONCE
- MIFAS (associació de minusvàlid de Girona)
- Federació de Persones Sordes de Catalunya
- UFEC (Unió Federacions Esportives de Catalunya)
- Germanies
- Associacions Addan i Aleteia
- Agrupació Ciutadana de Vigilància d'Incendis Forestals
- Col·lectiu per a la Correcció del Desequilibri
- PreAssemblea de Catalunya
- Sindicat de Periodistes de Catalunya
- Associació Radioaficionats de Catalunya
- SEBA (Associació de Serveis Energètics Bàsics Autònoms)
- Consell Evangèlic de Catalunya
- Amics de la Sardana Terranosta
- Col·lectiu 11 Setembre
- Liga para la Libertad de Vacunación
- Assemblea Bolivariana de Catalunya
- Col·lectiu de centres privats concertats i llars d'infants de Mataró

Espais temàtics de trobada i debat

L'absència d'un interlocutor clar o la voluntat de debatre a fons temes emergents en el nou Estatut van aconsellar l'organització de 8 espais temàtics de trobada i debat:

- Immigració
- Drets i llibertats
- Medi ambient
- Justícia
- Empresa
- Societat del coneixement
- Actors polítics
- Llengua

Aquests espais van resultar molt útils tant per l'intercanvi d'opinions generat com pel fet d'haver centrat el debat en temes nous i de gran transcendència per al futur Estatut.

3.2.3. Canals per a les persones individuals

Un repte important i complex va consistir a aconseguir aportacions formulades per ciutadans i ciutadanes a títol individual. Per avançar en aquesta direcció, en primer lloc, era molt important organitzar el debat entorn a uns eixos prou clars i comprensibles. La tasca realitzada en la primera etapa d'elaboració de continguts ens va conduir a identificar quatre

Bústies per al correu postal

Encartat a la revista *InfoCatalunya*, que es trameta a tots els domicilis del país, es va distribuir un qüestionari prefranquejat amb preguntes de resposta oberta sobre els quatre grans blocs de continguts de l'Estatut. A través d'aquest mitjà es van rebre 5.853 cartes i qüestionaris emplenats. A la bústia instal·lada al bus de l'Estatut es van dipositar 769 qüestionaris.

El web del nou Estatut

Va estar actiu durant més de quatre mesos. Amb més de 86.000 visites, va esdevenir una eina important en el procés participatiu. A través de la bústia "El Govern t'escolta", es van rebre missatges amb propostes, suggeriments, crítiques i reflexions. Així mateix, la ciutadania va utilitzar el fòrum de debat per enviar missatges. La informació continguda en aquest espai es completava amb un recull de materials de suport i l'explicació, de forma entenedora, del procediment formal de reforma.

L'Estatut al territori



El bus de l'Estatut va recórrer 11.000 quilòmetres i es va aturar en 65 viles i ciutats

El Festatut, el bus, la Setmana de l'Estatut i les xerrades i tallers a més d'un centenar de municipis de Catalunya van cobrir la dimensió territorial del procés participatiu.

El Festatut, l'espectacle que convidava a la ciutadania a expressar-se a través de les arts de carrer, va recórrer 19 ciutats de Catalunya. Prop de 5.000 persones van participar en aquests espectacles en els quals es van recollir 1.170 propostes.

El bus de l'Estatut va ser l'element més visible del procés participatiu. Va recórrer 11.000 quilòmetres en un itinerari que el va portar a 65 ciutats i viles de Catalunya. Més de cinc mil persones van pujar-hi per informar-se (el bus comptava amb dos tècnics de participació) i deixar les

seves propostes a través de la bústia postal (es van recollir 769 qüestionaris) i dels cinc terminals connectats amb el web del nou Estatut.

La Setmana de l'Estatut al territori va significar la realització de 35 debats i trobades amb representants del món empresarial, cultural, polític i social de l'àmbit de les set delegacions i subdelegacions del Govern de la Generalitat, a les quals van assistir 1.312 persones. La realització d'una sèrie d'actes previs a cadascuna de les demarcacions era el preludi de l'acte central que comptava amb l'assistència d'un membre del Govern de la Generalitat.

La col·laboració amb ajuntaments i altres entitats va permetre organitzar 34 xerrades (de caire informatiu) i 20 tallers de debat (de cai-

re participatiu) a diversos municipis de Catalunya, des de Muntanyola (Osona), un municipi de 361 habitants, on van assistir-hi 12 persones, fins a Santa Coloma de Gramenet (Barcelonès), que va aplegar prop d'un centenar de persones. Els altres municipis on es van celebrar xerrades i tallers, alguns en més d'una ocasió, són: Arbeca, Amposta, Arbúcies, Badalona, Badia del Vallès, Balaguer, Barcelona, Berga, Bescanó, Cambrils, Cardedeu, Cerdanyola, Cervera, Collbató, Cornellà de Llobregat, Cunit, El Vendrell, Esparreguera, Girona, La Palma de Cervelló, l'Hospitalet de Llobregat, Lleida, Lloret de Mar, Manresa, Matadepera, Mataró, Molins de Rei, Montmeló, Olot, Parets del Vallès, Reus, Ripoll, Sabadell, Sant Celoni, Sant Esteve Sesrovires (Centre Penitenciari Brians), Sant Feliu de Llobregat, Santa Coloma de Cervelló, Santa Coloma de Farners, Santa Cristina d'Aro, Tavernoles, Torroella de Montgrí, Tremp, Vielha i Valls.

Finalment, també cal assenyalar la realització de conferències dirigides a la comunitat educativa en els 8 serveis territorials d'Educació, a la majoria de les universitats públiques i privades de Catalunya (amb 750 assistents) i els tallers participatius dirigits al personal de tots els departaments de l'Administració de la Generalitat.



àmbits: drets i deures, competències i finançament, institucions i regles de joc, i definició de Catalunya i de la seva identitat. En segon lloc, calia obrir canals per rebre les aportacions: un web i una adreça postal, on adreçar uns qüestionaris oberts van estar les vies escollides. A través del web, els ciutadans i ciutadanes podien, a més, fer-nos arribar les seves aportacions, accedir a informacions molt diverses sobre l'Estatut i participar en un fòrum de discussió amb altres persones.

- **Dimensió territorial.** Plantejar un procés participatiu a escala catalana suposava un repte addicional: el territorial. No podíem esperar simplement que tothom es pronunciés, amb independència del seu poble o ciutat de residència. Calia, en canvi, desplegar una estratègia proactiva destinada a portar el debat i les possibilitats de recollir aportacions al conjunt del territori. Una àmplia diversitat d'iniciatives, com se sintetitza en el quadre següent, van servir per traslladar aquesta voluntat a la realitat.

3.3 La presa en consideració

Finalment, no podem oblidar que totes aquestes iniciatives tenien un destí clar: la ponència parlamentària, com a comissió responsable de la redacció del nou Estatut. Calia traduir el procés participatiu en un informe que permetés als ponents *escoltar* la ciutadania i que, a partir d'aquí, poguessin *prendre en consideració* les seves aportacions. La Direcció General de Participació Ciutadana es convertia, així, simultàniament, en l'orella i la veu dels ciutadans. L'orella que escolta i la veu que transmet.



La dimensió territorial del procés participatiu va ser, des del principi, una prioritat

4. Resultats i valoracions

Des del punt de vista quantitatiu, els resultats es van materialitzar en un conjunt d'activitats molt diverses, les quals –com hem explicat– pretenien arribar a la gent perquè pogués opinar amb co-

neixement de causa i perquè per part nostra poguéssim escoltar les seves aportacions. Unes 1.300 persones van assistir a tallers i xerrades, més de 5.000 van visitar l'autobús de l'Estatut i prop de 5.000 van assistir al Festatut, el web va tenir més de 86.000 visites, hi va haver més de 9.500 intervencions en el fòrum i es van recollir 4.532 missatges, mentre que uns 6.622 ens van arribar a través del correu postal i del bus de l'Estatut; vàrem mantenir prop de 400 reunions i trobades amb institucions i entitats, i en els espais temàtics de debat vam comptar amb la presència d'unes 400 persones en representació d'una àmplia diversitat d'entitats i institucions; més de 750 persones van assistir a les conferències realitzades en Universitats; uns 650 membres de la comunitat educativa van rebre materials i van assistir a les xerrades sobre l'Estatut; i la Setmana de l'Estatut va mobilitzar més de 1.300 persones d'arreu del país en representació, de nou, de moltes entitats i institucions d'abast local o comarcal.

Totes aquestes dades il·lustren una estratègia de "pluja fina": es volia fugir de l'organització d'uns quants actes més o menys espectaculars en termes d'assistència i visibilitat. Es va apostar, en canvi, per l'acumulació de multitud d'esforços. Vam haver de treballar des de la paciència, però amb l'objectiu d'anar generant l'interès i la complicitat dels ciutadans i ciutadanes de Catalunya. No vàrem optar per sacsejar la població des de l'espectacularitat, sinó per anar impregnant la comunitat des de la paciència i la insistència. Tanmateix, cal advertir que mai hem pretès treballar amb una mostra representativa de la població de Catalunya i que, en conseqüència, calia valorar els resultats obtinguts sempre des de la prudència que aquesta limitació comporta.

Quant al contingut de les aportacions que es desprenen del procés participatiu, podem esbossar algunes idees generals:

- **Pertinença de les aportacions.** D'entrada, en contra d'allò que alguns pensaven, les aportacions de la ciutadania han estat majoritàriament sensates, adequades i pertinents. Això no vol dir que s'hagin expressat estrictament en termes estatutaris. És a dir, la gent no s'expressa com els catedràtics en dret constitucional ni parla com si dictés un text articulat, però això no l'impedeix expressar opinions i preocupacions que –un cop traduïdes– poden incorporar-se a l'Estatut. La pertinença de les seves aportacions no

només reflecteix el grau de maduresa de la ciutadania, sinó també la capacitat de connectar l'Estatut amb preocupacions del dia a dia. Vincular el text jurídic a la realitat viscuda pels ciutadans i ciutadanes de Catalunya era un dels principals objectius del procés.

- **Diversitat de les temàtiques tractades.** La població ha entès que l'Estatut és una norma jurídica que actua com a paraigües des del qual es pot abordar una àmplia diversitat d'aspectes que afecten el nostre benestar, la nostra identitat i el nostre progrés. En conseqüència, les seves aportacions s'han dispersat fins abraçar el conjunt de la complexitat d'un text com l'Estatut.
- **Temes estrella.** Dins la diversitat abans esmentada, però, alguns temes han anat apareixent amb més freqüència i intensitat. No podem ara presentar-los de manera exhaustiva i precisa, però sí oferir-ne una pinzellada usant els quatre eixos de debat que hem citat més amunt (l'informe complet sobre els resultats del procés participatiu és accessible a www.gencat.net/nouestatut). En primer lloc, la qüestió de la definició de Catalunya i la seva identitat és una preocupació molt estesa i que s'ha materialitzat en el debat sobre el concepte de nació i el dret a l'autodeterminació. En segon lloc, la ciutadania reclama als governants compromisos concrets en termes de drets que han de garantir el seu benestar en el sentit ampli de la paraula. Apareixen, així, demandes respecte de la necessitat que l'Estatut suposi un compromís dels polítics envers la cohesió social, la sostenibilitat, l'accés a l'habitatge, la dignitat de la gent gran, la igualtat d'oportunitats sense distinció de gènere, etc. Quant a les competències, s'ha plantejat la necessitat d'anar tan lluny com es pugui i, més en concret, d'incorporar matèries noves com ara les referides a la immigració, la societat del coneixement o les noves tecnologies. Finalment, des de l'àmbit de les institucions i les regles de joc apareixen tres temes estrella: l'ordenació territorial, la presència a la UE i, sobretot, la necessitat que l'Estatut contempli un model de finançament que garanteixi l'efectivitat de tot plegat.

El disseny i l'execució d'un procés participatiu al voltant de la redacció d'un nou Estatut d'autonomia per a Catalunya ens ha permès observar, des de la primera fila, la desconfiança acumulada en les relacions entre els governants i els governats. Però també hem vist com aquesta desconfiança es transforma, poc a poc, en il·lusió, ga-

nes de col·laborar i molta satisfacció quan els ciutadans i les ciutadanes perceben que els governants els expliquen les coses i els presten atenció quan parlen. La participació de la gent a l'Estatut ens permetrà disposar, sens dubte, d'un text millor i més fort; però també ens ha permès fer un reconeixement a la ciutadania. És el primer pas per anar reconstruint les confiança i les complicitats sense les quals és molt difícil, avui per avui, afrontar els reptes que tenim plantejats i avançar com a país. ■

L'opinió dels membres de la Comissió dels Vint

Acabem de commemorar el 25è aniversari de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i ens trobem immersos en el procés d'elaboració del nou text que s'està desenvolupant a la ponència del Parlament, amb la voluntat d'ampliar les cotes d'autogovern assolides en els darrers vint-i-cinc anys.

En aquest número especial dedicat a l'Estatut d'autonomia, no podem oblidar la tasca dels qui van intervenir en la construcció de l'actual marc institucional i polític, els membres de la Comissió dels Vint. Com



RUBEN MORENO

Acte de commemoració dels 25 anys de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, Palau de la Generalitat, 27 d'octubre de 2004

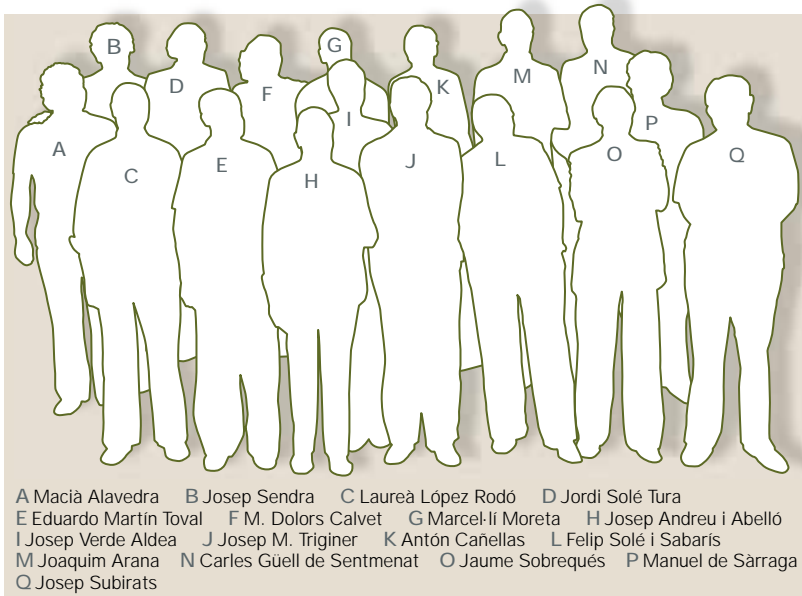
va dir el president Maragall: *“Si avui Catalunya es pot plantejar anar més lluny és gràcies a la vàlua i la solidesa del treball d’aquells que van fer possible, ara fa un quart de segle, que el nostre país veïés satisfet el desig de tenir l’Estatut”.*

Conscients que el context polític en què s’elabora el nou text és diferent del de fa 25 anys, la Revista ha volgut copsar l’opinió dels membres de la Comissió dels Vint que van redactar l’Estatut de Sau, amb dues preguntes:

- 1) Com a membre de la Comissió de parlamentaris encarregada de la redacció de l’Estatut d’autonomia de 1979, quin balanç fa de l’actual text?
- 2) Què n’espera del nou?



La Comissió dels Vint va acabar el projecte d’Estatut el 15 de setembre de 1978 al Parador de Turisme de Vic, prop del pantà de Sau



Macià Alavedra i Moner

- 1) Un balanç positiu que ens ha permès la creació d'una autonomia política considerable. Només cal veure l'evolució del pressupost de la Generalitat, i això vol dir competències assumides i exercides, a més del volum legislatiu del Parlament.

El defecte principal ha estat el finançament, que s'ha anat millorant, però que és insuficient. No sé si aquest tema ha d'anar a part de l'Estatut, com diuen alguns, però si és així ha d'anar en paral·lel i ser fruit de la mateixa negociació i deixar sempre portes obertes a la seva revisió, perquè no es mai un tema tancat en funció de les noves necessitats (pensem en la sanitat).

L'altre defecte principal és l'existència d'unes competències exclusives constantment erosionades per les lleis de bases estatals que entren en detalls, fins i tot de tipus reglamentari, i deixen poc marge a la nostra capacitat legislativa.

- 2) Del nou, n'espero la correcció dels defectes que he destacat de l'actual; és a dir, finançament i lleis de bases.

També n'espero el tractament de les noves necessitats de Catalunya sorgides en el curs dels últims 25 anys, i les competències per actuar: immigració, actuació exterior, presència i política europea.

Però, sobretot, recursos econòmics i blindatge de les nostres competències exclusives.

Josep Benet

- 1) Positiu, si tenim en compte: a) les circumstàncies polítiques, socials i econòmiques en què fou aconseguit, les quals impediren que fos aprovat, en la seva totalitat, el text que havia redactat la Comissió de parlamentaris catalans; b) que el text de l'Estatut hagué de sotmetre's a una Constitució redactada i aprovada anteriorment, la qual cosa limità molt les possibilitats d'aconseguir un Estatut més ampli; c) que no es pogué comptar amb l'experiència que hauria pogut facilitar el funcionament normal de l'Estatut anterior de 1932, perquè aquest només estigué normalment vigent una trentena de mesos i encara sense que haguessin estat traspasades totes les competències; d) que Catalunya, en el temps en què fou redactat l'actual Estatut, no disposava del nombre suficient de constitucionalistes que poguessin assessorar la Comissió parlamentària redactora del projecte, ni els dirigents polítics que discutiren el text preparat per aquesta Comissió, amb el president del govern central i els seus assessors.
- 2) Que resolgui el problema del finançament de l'autonomia catalana i els altres problemes que ha provocat el funcionament del text actual, en perjudici del poble català. Concretament, espero el nou Estatut que Catalunya necessita per mantenir i augmentar el benestar dels seus ciutadans i la conservació de la seva identitat nacional en el món actual i, especialment, a la Unió Europea.

Maria Dolors Calvet

- 1) Va ser el text possible a l'any 1979. Lamentablement, ni tan sols el nivell d'autonomia que permet l'Estatut ha estat desenvolupat en totes les seves possibilitats.

- 2) Que tingui una negociació més reeixida que l'anterior amb el Govern central i en el Congrés de Diputats i que pugui durar uns altres vint-i-cinc anys si així ho desitgen les ciutadanes i els ciutadans de Catalunya.

Anton Cañellas

- 1) Crec sincerament que, en el context històric del 1979, l'Estatut actual és el millor que es podia fer en aquell moment. En tots nosaltres hi havia una clara voluntat d'assolir un acord ampli i això implicava necessàriament cessions. L'Estatut de Catalunya finalment aprovat reflectia així el mateix esperit que havia propiciat l'aprovació de la Constitució.
- 2) El meu allunyament de l'activitat política en aquests anys em fa difícil entrar en plantejaments i propostes concretes. Sí que crec, però, que caldria treballar en una fórmula que resolgués o que avancés de manera decidida i definitiva en el tema del finançament. Si no ha de ser així, potser que ho deixem córrer.

Carles Güell de Sentmenat

- 1) L'Estatut de Sau, com a culminació de la transició democràtica, va representar la recuperació de l'autonomia, l'autogovern i, en conseqüència, de les llibertats individuals i col·lectives.

Després de tants anys de dictadura, assolir totes aquestes fites pel camí del diàleg, sense enfrontaments violents, va significar, al meu parer, una tasca exemplar de tota una generació. Tasca que fou possible gràcies a un gran pacte de concòrdia entre tots els espanyols, naturalment dirigits pels polítics elegits democràticament en les eleccions del 1977.

Com varen ser possibles aquelles eleccions? Sens dubte, per una sèrie de circumstàncies i actuacions individuals i col·lectives.

Sense entrar a analitzar en profunditat, voldria deixar constància d'alguns elements essencials que varen fer possible tot el procés.

En primer lloc, la ferma actitud democràtica de Sa Majestat el Rei Don Juan Carlos, format en aquestes conviccions pel seu pare Juan de Borbón, comte de Barcelona. La gran intuïció i coratge del presi-

dent Suarez, sàviament elegit per Sa Majestat el Rei. El retorn del president Tarradellas que, amb la seva experiència i autoritat moral, va assolir un paper decisiu. La legalització del Partit Comunista i el seu comportament democràtic i intel·ligent en tot el procés. És just destacar a Catalunya l'actuació del PSUC. Finalment, la maduresa de la immensa majoria del poble espanyol.

En resum, faig un balanç altament positiu per a Catalunya de l'Estatut d'autonomia del 1979.

Em permeto recordar que la nostra constant referència va ser el text de l'Estatut del 1932, adaptant-lo als canvis socials que s'havien produït en tant llarg període de temps.

Alhora, desitjo recordar el sentit de responsabilitat de tots els membres de la Comissió dels Vint. Tots vàrem ser conscients de la importància vital de les conseqüències de la nostra tasca. Es tractava, ni més ni menys, de recuperar la llibertat, la democràcia i la nostra futura integració a Europa.

- 2) Avui espero, en primer lloc, el mateix sentit de responsabilitat i maduresa de les diferents forces polítiques, i que, per sobre de tot, pensin en Catalunya i en els seus ciutadans.

Alhora, desitjo també una adaptació intel·ligent a la nova realitat política, social i econòmica. En 25 anys s'han anat produint, sens dubte, canvis profunds que demanen una adaptació dels nostres texts constitucionals.

Eduardo Martín Toval

- 1) La meua posició personal en la perspectiva dels 25 anys de vigència de l'Estatut és que les esperances (més relacionades amb la llarga repressió i lògicament tenyides bàsicament de reivindicació) i els objectius socials i polítics (més fruit de la reflexió serena) s'han acomplert sobradament. Avui, Catalunya compta amb un nivell d'autogovern que, segurament, no estava en el pensament de cap dels comissionats de Sau, independentment del seu partit de pertinença.

Afortunadament per al progrés, es dona el cas que els guanys en qualsevol àmbit de la nostra realitat social i personal no esgoten la

nostra capacitat de reivindicar nous objectius. Per aquest motiu, no deixa de ser plenament raonable que es plantegi, no solament per Catalunya, un pas endavant en termes d'autogovern.

- 2) Sense entrar a valorar particularment les qüestions que s'estan plantejant, segons la meua informació indirecta (i amb algunes de les quals puc no coincidir), siguin quines siguin les reivindicacions plantejades, aquestes s'han de fer des de la premissa acceptada per tots o, en tot cas, molt majoritàriament compartides, amb el convenciment que qual-sevol moviment en el tauler de les regles del joc de l'Estat espanyol actual pot afectar el conjunt i cadascuna de les nacionalitats i les regions que el componen, com també l'equilibri entre les institucions de l'Estat.

Per això, també ha de ser una premissa comuna dels intèrprets la salvaguarda de l'estabilitat (l'actual o una nova tan sòlida, com a mínim) del sistema democràtic amb què es va dotar el nostre Estat després de la dictadura que, sens dubte, és patrimoni de tots i, a parer meu, molt especialment dels catalans.

Miquel Roca i Junyent

- 1) Molt bo. Aquest reconeixement no és incompatible amb una nova ambició; però no és necessari negar l'evidència –la força de l'actual autogovern– per reivindicar el dret a assolir noves fites.

L'Estatut del 79 ha permès moltes coses, i moltes de les quals no s'han aconseguit han estat per manca de voluntat política per part del Govern central. Molts recursos d'inconstitucionalitat –després retirats– en són una bona prova; com també ho és que les lectures de l'Estatut han estat més o menys amples en funció de la conjuntura política.

Mai, des de 1714, Catalunya havia tingut cotes tan altes d'autogovern. Ara ens falta avançar fins a aconseguir donar resposta a les noves demandes de la societat catalana del Segle XXI.

- 2) Que tingui una vida tan llarga, com a mínim, com la de l'any 1979.

Que senti les bases per a un nou sistema de finançament més just i respectuós amb Catalunya.

Que doni profunditat i estabilitat a l'autogovern.

Que reconegui, més específicament, la identitat nacional de Catalunya.

Que sigui origen de cohesió, progrés i llibertat.

Manuel de Sàrraga Gómez

- 1) Molt positiva. Ha permès que puguem disposar de les majors competències que mai havia tingut Catalunya.
- 2) Que es pugui aprovar amb el mateix consens que el de 1979, que la seva negociació no sigui utilitzada per cap força política en benefici propi, ni posteriorment com a matèria de lluita política.

Josep Sendra i Navarro

- 1) Va ser prou bo com a conseqüència del consens entre tots els partits polítics a l'hora d'elaborar-lo, malgrat que no es va aconseguir tot el que caldria com a nacionalistes i representants de Catalunya.

La seva aplicació (per part dels governs centrals de Madrid) sempre ha estat "restrictiva", per la qual cosa ha quedat infravalorat.

- 2) Que s'esmenin aquelles mancances i no es pugui fer lectura i aplicació restrictiva del seu text per part dels governs de l'Estat Espanyol.

Jaume Sobrequés

- 1) El balanç és molt positiu. Ha permès canviar Catalunya en molts aspectes. Era el millor Estatut possible, ateses les circumstàncies polítiques de la transició. Ningú no ha volgut, ni ha pogut, canviar-lo durant 25 anys. Les limitacions derivades de la gasiveria dels governs espanyols no totes són imputables al text de l'Estatut.
- 2) Primer, que existeixi. Això voldrà dir que ha estat possible arribar a un bon acord a Catalunya i que Madrid ha acceptat la proposta catalana. El més important és que el nou Estatut aprofundeixi en els

drets nacionals col·lectius, perquè això implica també més recursos per millorar la qualitat de vida dels ciutadans. Per aconseguir més euros només, no cal un nou Estatut.

Jordi Solé Tura

- 1) Per fer el balanç de l'actual text cal tenir en compte, en primer lloc, el context en el qual es va elaborar l'actual Estatut i quin era el punt de partida i, d'altra banda, on som ara pel que fa a l'autogovern i les possibilitats que ha tingut Catalunya durant aquests 25 anys.

Pel que fa al primer aspecte, cal recordar que l'Estatut de 1979 es va elaborar paral·lelament a l'elaboració de la Constitució Espanyola i, per tant, els dos textos estan condicionats per les característiques en què es va fer la transició de la dictadura a la democràcia.

Tanmateix, l'elaboració de l'Estatut es va realitzar en unes condicions excepcionals en la mesura que es va saber aprofitar el pes i la força de la política unitària de Catalunya en la lluita antifranquista i durant tota l'etapa de la transició. Només cal recordar la presència de totes les forces polítiques amb representació democràtica en la "Comissió dels Vint" que, com a tal, implicava un compromís sòlid per trobar el consens necessari.

Certament, durant el treball parlamentari també es van produir moments conflictius i en recordo, especialment, dos: el finançament i el sistema electoral per les primeres eleccions al Parlament de Catalunya.

La meva valoració d'aquests 25 anys d'Estatut de Catalunya és prou positiva. L'Estatut de 1979 ens ha permès disposar de cotes de govern com no s'havia produït mai en la nostra història contemporània i ens ha donat un marc suficientment ampli per desenvolupar polítiques pròpies en camps tan importants com la sanitat i l'educació, entre d'altres.

- 2) Crec que el nou Estatut s'ha de plantejar des d'una doble perspectiva. La primera, de cara endins: disposar d'un marc que ajudi a respondre a les noves situacions, com el procés migratori, la capacitat per atendre les noves demandes socials i assegurar vincles comuns

entre totes les persones que viuen i treballen a Catalunya, adaptar l'organització institucional i territorial tenint en compte la societat del coneixement i de la informació, i moltes altres.

El segon concepte és d'un abast més general. Es tracta que l'Estatut sigui un instrument de cohesió i de reforçament de l'Estat de les Autonomies i doni un impuls a la formulació i consolidació d'un Estat Federal al conjunt d'Espanya.

Felip Soler Sabarís

- 1) El text de l'actual Estatut de Catalunya és insuficient. Ni tan sols representa un inici d'endegar l'autodeterminació d'un poble. És més aviat una concessió descentralitzadora del Govern espanyol, però reservant-se el dret de regular-ne l'extensió i restringir-la sempre que políticament li sembli convenient.

L'aprovació del text va ser condicionada per la manca d'unitat de la Comissió dels Vint, l'oposició personal del president Tarradellas i l'ambient predominant que es vivia entre les forces polítiques de l'oposició àdhuc del partit nacionalista basc sotmès a la pressió del nacionalisme radical d'ETA.

Això explica l'amenaça d'abandó del Parlament per part dels nacionalistes bascos, si no s'aprovava el text de l'Estatut basc referent a l'apartat econòmic, i que motivà una oposició violenta d'Abril Martorell. El grup senatorial de l'Entesa dels Catalans es va solidaritzar amb la postura dels parlamentaris bascos i fou el motiu que s'arribés a una solució de compromís per resoldre aquell conflicte d'unes conseqüències imprevisibles.

Cal situar aquells moments dintre del període de la transició. És ben sabut que la postura dels parlamentaris catalans no va tenir la fermesa de la dels bascos i d'aquí la realitat de les competències i de la valoració d'un Estatut i l'altre.

- 2) No espero del nou Estatut cap canvi fonamental. La situació actual no m'ho permet. Com a nacionalista i progressista no puc ser pessimista, com diria Gramsci, però sí amb el cap i no amb el cor i la voluntat. Els partits polítics són centralistes, sense excepció. Una

voluntat de fer una lectura apropiada de la Constitució, d'acord amb les reivindicacions catalanes hauria permès de no haver de demanar una revisió constitucional i un nou Estatut. Qui cregui el contrari, ignora la realitat actual.

Aquest és el motiu bàsic del meu pessimisme. Però sóc optimista perquè la història del meu poble me'n fa ser. Tornarem a lluitar, tornarem a sofrir, però tornarem a vèncer per assolir el dret d'autodeterminació i de sobirania, al llarg del temps, seguint el que han fet altres pobles.

Josep Subirats Piñana

- 1) S'ha recordat poc –o no gens– que la “Comissió dels Vint” va haver de redactar el projecte d'Estatut quan encara teníem manant els capitans generals, els governadors, la policia, la guàrdia civil, els alcaldes i l'entorn sociològic franquista.

Érem al 1978 i els sorolls de sabres els teníem tothora presents. A Sau ens protegien les forces d'ordre públic. Personalment, pels molts anys passats a les presons franquistes, els policies i guàrdies civils sempre els havia vist com a repressors. Potser hi havia col·legues que, sortosament, no sentien l'ambient tan angoixant com jo.

Per fer un balanç breu em cenyiré als tres àmbits amb els quals més em vaig implicar: el finançament, el control extern de l'execució pressupostària i les vegueries. Pel que fa al finançament, partíem de la migradesa de les finances de la Generalitat dels anys 30, que establiren recàrrecs sobre els impostos de l'Estat. El que vam aconseguir, a Sau, amb totes les mancances, era molt millor que en la Generalitat republicana. La Sindicatura de Comptes que introduí l'Estatut, a Sau, fou un avenç, perquè era un òrgan inexistent als anys 30.

Pel que fa a les vegueries, fou un fracàs no imputable a la “Comissió dels Vint”, perquè nosaltres, a Sau, vam establir “que les circumscripcions electorals –per a les eleccions al Parlament de Catalunya– serien les vegueries o regions resultants de la divisió territorial de Catalunya aprovada pels decrets de la Generalitat de 27 d'agost i

23 de desembre del 1936". Cada circumscripció votaria un diputat per cada 40.000 habitants o fracció, sense establir cap mínim de diputats per vegueria. A les Corts, el text de Sau no prosperà i s'establí la circumscripció electoral provincial.

En aquelles Corts del 1979 que van aprovar l'Estatut, hi havia molts parlamentaris de dreta que el van votar, resignadament, perquè es volien fer perdonar el seu passat franquista. Ara dubto que la trobèssim, aquella resignació, si necessitéssim els vots de la dreta espanyola per millorar l'Estatut.

- 2) Combinant l'article 157 de la Constitució, que no limita la cessió d'impostos, i el text del nou projecte d'Estatut, podríem arribar a un autofinançament semblant al conegut com a concert que, sovint, es confon impròpiament amb el conveni fiscal amb Navarra.

Quant a les vegueries, és ara quan estem en una iniciativa de futur, perquè restablint el text inicial de Sau –com preteníem– tindríem districtes electorals (almenys per a les eleccions al Parlament de Catalunya). També les vegueries haurien d'assumir les funcions de les diputacions i les competències de què podria desprendre's la Generalitat. La Constitució divideix el territori espanyol en províncies, però no diu que Catalunya n'hagi de tenir quatre. Crec que, a mig termini, la realitat s'imposarà i les vegueries tindran –han de tenir– poder polític.

Josep Verde i Aldea

- 1) Una primera característica favorable de l'Estatut de Sau, i gairebé un tòpic, és el grau de consens amb què fou elaborat. Això fa referència no sols als partits catalans sinó, també, al nivell elevat de comprensió que va trobar en totes les forces polítiques en el Congrés de Diputats, que el van discutir i treballar en un clima distès, molt lluny dels enfrontaments que s'havien produït en ocasió de discutir-se l'Estatut que venia de Núria a començaments de la República. Un segon element a favor de l'Estatut de Sau és la seva llarga vida. Des del segle XVIII ha estat la primera vegada que un text de l'autogovern de Catalunya assoleix una durada de més de vint-i-cinc anys i sense alteracions substancials. A més, cal remarcar com, també per primera vegada, aquest Estatut ha permès i

suportat de manera molt natural la prova de foc de qualsevol text d'abast constitucional que és l'alternança en el poder de forces polítiques que aconseguen el govern del país.

D'altra banda, encara hi ha disposicions de l'Estatut que no han estat desplegades per la corresponent legislació del Parlament de Catalunya. N'esmentaré només dues: l'organització territorial de Catalunya i les eleccions al Parlament. L'article 5 de l'Estatut disposa que la Generalitat de Catalunya *estructurarà la seva organització territorial en municipis i comarques; també podrà crear demarcacions supracomarçals*. No s'ha fet res, perquè si ja aleshores vam utilitzar el terme *demarcacions supracomarçals* en comptes de *vegueries* fou perquè no hi havia consens sobre el seu nombre. Vint-i-cinc anys després, la qüestió segueix pendent. Per a les eleccions al Parlament, l'article 31.1 preveu que *les eleccions se celebraran d'acord amb la llei que el mateix Parlament aprovarà*. Els interessos divergents dels principals partits catalans han fet impossible aquesta llei electoral i seguim celebrant les nostres eleccions amb disposicions dictades pel govern central.

- 2) El text encara no és conegut i, per tant, allò que puc plantejar ara són només unes qüestions prèvies: en primer lloc, cal un nou Estatut? I, en segon lloc, reforma de l'Estatut o reforma prèvia de la Constitució Espanyola?

Quant al primer punt, crec que és essencial que els ciutadans estiguem convençuts que cal canviar tot el text estatutari i no fer-li només alguns retocs o esmenes. És veritat que d'arguments a favor del canvi d'Estatut, se n'han donat molts. He de confessar, però, que no m'han convençut.

D'entrada n'han dit un, llençat en un debat televisiu, que em resulta difícil de qualificar per desqualificar-lo. Es va dir que el canvi calia fer-lo perquè la majoria dels actuals ciutadans de Catalunya no havien votat l'Estatut de Sau. Admetre aquest criteri voldria dir que, per exemple, els nord americans, amb una constitució que té més de dos-cents anys, –i que cap dels actuals ciutadans no va votar!– haurien d'haver-la canviat abans de procedir a les eleccions del passat novembre i de tantes i tantes d'anteriors. Ni a Alemanya, ni a Itàlia –i no diguem ja de Gran Bretanya– se'ls ha acudit mai que l'edat d'un text constitucional sigui raó suficient per canviar-lo.

Adduir aquesta raó és com declarar per endavant la data de caducitat d'un text constitucional.

D'altres arguments no són tan descaradament barroers, però incideixen, en certa manera, en el mateix argument: ha canviat la societat i estem, ara, en la societat de la informació, hem entrat a Europa... Tots els països han sofert els mateixos o més grans canvis en les seves societats i no han pensat mai en el fet de canviar els seus textos constitucionals. Han resolt els problemes amb lleis o decrets que ni tan sols han modificat les constitucions. Certament hi ha coses, el finançament, per exemple, que han de poder-se millorar, però això es pot resoldre, com fan arreu, amb esmenes del text vigent. D'altra banda, se sent alguna veu que, per exemple, afirma que per estar presents a Europa, hem de canviar l'Estatut. Les recents propostes sobre el català a Europa i la presència d'un representant català a la delegació permanent espanyola a Brussel·les demostren a bastament que no és l'Estatut el text jurídic per aconseguir-ho.

Finalment, algú ha dit que calia superar el marc constitucional que va encotillar l'Estatut de Sau. En aquest cas, si no reformem abans la Constitució estarem dins el mateix marc i els preceptes del nou Estatut que no hi siguin conformes desapareixeran en el tràmit al Congrés dels Diputats. No crec que ens convingui repetir experiències que generin enfrontaments i frustracions innecessàries. ■

Sinopsis en castellano

La reforma del Estatut de Autonomía y las competencias de la Generalitat

En la presente legislatura, el Parlamento de Cataluña acordó iniciar los trabajos para redactar la reforma del Estatut de Autonomía y constituyó una ponencia conjunta de todos los grupos dentro de la Comisión de Organización y Administración de la Generalitat y Gobierno Local.

La actual reforma estatutaria se enmarca en la Constitución Española de 1978 y en el marco flexible que ésta ofrece para la configuración de la organización territorial del Estado, que se basa en el derecho a la autonomía y en el principio dispositivo. La naturaleza jurídica del Estatut, su carácter de ley orgánica paccionada entre el Estado y la Comunidad Autónoma y el principio de heterogeneidad, son elementos suficientes para pensar que existe un margen jurídico para profundizar en la autonomía de Cataluña por esta vía.

Los objetivos se han establecido a partir del balance de la aplicación del actual Estatut de Autonomía durante estos 25 años que ha efectuado el Parlament de Catalunya: mejorar el nivel de autogobierno conseguido e incorporar las nuevas exigencias políticas y sociales. Los límites que deben tenerse en cuenta en esta reforma, desde una perspectiva estrictamente jurídica, serán básicamente tres: las reglas y principios constitucionales; la función constitucional de los estatutos de autonomía considerando su posición en el sistema de fuentes, y en tercer lugar, el de la manifiesta irrazonabilidad lógica, jurídica o práctica de los resultados conseguidos.

Uno de los aspectos cruciales a revisar del actual Estatut es la distribución de competencias entre el Estado y la Generalitat para acotar la actual expansividad y transversalidad de las competencias estatales. En este artículo se proponen, concretamente, dos técnicas para redefinir las competencias: una mayor concreción y precisión de los ámbitos materiales y una redefinición de las funciones de cada tipo competencial.

La técnica de la precisión de las materias presenta algunas dificultades pero también contrapartidas:

no ofrece márgenes de interpretación, garantiza la exclusividad y excluye la intervención estatal a través de títulos relacionados, transversales, básicos o conexos. También cabe mencionar que este sistema de repartición competencial se inspira en las propuestas más recientes del federalismo europeo.

El segundo aspecto es el rediseño de las funciones con el objetivo principal de recuperar la noción de exclusividad y volver a una lectura principal de las bases estatales.

Otros instrumentos que coadyuvan al rediseño competencial son la definición de los puntos de conexión, la consideración de la proyección exterior del ejercicio de las competencias, la participación europea y la participación y colaboración con el Estado.

Participación y nuevo Estatut

En los últimos años han sido cada vez más frecuentes las experiencias que, de una u otra forma, han incorporado la voz de la ciudadanía en el diseño y la implementación de las políticas públicas. Con diferentes formatos y etiquetas estas experiencias se han desarrollado, de forma casi exclusiva, en el ámbito local. La experiencia adquirida durante este período nos obligaba a dar algún paso más allá. En primer lugar, concentrarnos más en el objetivo de los procesos participativos que en las metodologías (pensar más en el *porqué* que en el *cómo*). En segundo lugar, ser capaces de incorporar la participación en niveles de gobierno supralocales.

El proceso de participación ciudadana sobre el nuevo Estatut de Autonomía de Cataluña respondió a estas dos motivaciones. Para ello, se diseñó un proceso de acuerdo con los objetivos siguientes: informar a la ciudadanía de qué es un Estatut y porqué es necesario modificar el que está vigente; crear espacios ordenados de expresión y diálogo entre ciudadanos y asumir el compromiso de analizar todas las aportaciones y de trasladarlas a la ponencia parlamentaria redactora del nuevo Estatut para su valoración y concreción en un resultado tangible.

En cuanto a la estrategia comunicativa, cabe destacar las siguientes líneas de trabajo: la produc-

ción de contenidos, la edición de materiales divulgativos y pedagógicos, la implementación de una campaña de difusión en medios de comunicación y la celebración de un extenso ciclo de conferencias a por todo el territorio catalán. En cuanto a la participación, cabe decir que esta se desarrolló a través de diferentes canales en función de los destinatarios: ciudadanos individuales (Internet, correo postal, etc.), sociedad civil organizada e instituciones (con los que se ha colaborado a través de *pactos* recíprocos), personas u organizaciones implicadas en intereses sectoriales (jornadas temáticas sobre inmigración, medio ambiente, lengua, etc.) y, por último, la dimensión territorial (la Semana del Estatut en las siete delegaciones territoriales del Gobierno de la Generalitat, el bus del Estatut, etc.). El resultado del proceso participativo se materializó en un informe de síntesis remitido a la ponencia parlamentaria encargada de la redacción de la propuesta de reforma del Estatuto, junto con el texto íntegro de las aportaciones de la ciudadanía.

Synopsis in English

The reform of the Statute of Autonomy and the competences of the Generalitat

In the current legislature, the Parliament of Catalonia has agreed to begin work on the reform of the Statute of Autonomy, forming a committee composed of groups within the Commission for Organization and Administration of the Government of the Autonomous Region of Catalonia and of the local government.

The current statutory reform is grounded in the Spanish Constitution of 1978 and the flexible framework it offers for the formation of the regional organization of the State, based on the right of autonomy and the 'principio dispositivo' or optional autonomy system. The legal nature of the Statute, its character as an organic law agreed upon between the State and the Autonomous Community, and the principle of heterogeneity, all demonstrate that there is a latitude available in the law for the Catalanian autonomy to expand upon.

The objectives of the reform are based on the results of the operation of the current Statute of Autonomy which has been executed by the Parliament of Catalonia for the past 25 years. They include improving the level of self-government and incorporating the new political and social requirements. From a strictly legal perspective there are, however, basically three limitations which must be taken into account: the rules and principles of the Constitution, the constitutional function of the statutes of autonomy considering their position within the constitutional foundation and thirdly, the apparent logical, legal, and practical irrationality of the results.

One of the essential aspects of the revision of the current Statute is the distribution of authority between the State and the Government of the Autonomous Region of Catalonia, to limit the current expansion and crossover of national authority. In this article two methods are proposed to redefine the current authority: a greater exactness and specificity on material issues and a redefining of the functions of each authority.

The precise means to make the material issues more specific presents some difficulties, but also

some advantages: there is no leeway for interpretation, exclusivity is guaranteed, and state intervention is excluded due to the existence of related, crossover, basic, or associated rights. It is also worth noting that the system for division of authority was inspired by the most recent proposals for European federalism.

The second aspect is the redistribution of authority, with the main objective of restoring the notion of exclusivity and returning to the basic interpretation of the foundations for state authority.

The determination of points of agreement, consideration of the external perception of the exercise of authority, European participation, and the participation and collaboration of the State are other instruments that contribute to the redistribution of authority.

Participation and new Statute

In recent years there has been an increasing number of events that, in one way or another, have led to greater citizen involvement in the design and implementation of politics. This has happened almost exclusively at the local level in various ways, with different names. The experiences gained during this time have forced us to go a step further in promoting citizen involvement. First of all, we have had to concentrate more on the objective of participation in the process, rather than on methodology (to think more in the *why* than the *how*). Secondly, we have had to be able to expand this participation beyond the local level.

The citizen participation process in the new Statute of Autonomy of Catalonia has responded to both of these needs. The process was designed in accordance with the following objectives: informing the citizens of what the Statute is about and why it is necessary to change the current Statute, creating organized forums for expression and dialogue among the citizens, and committing to consider all of the resulting feedback and to convey it to the parliamentary committee that is drafting the new Statute, to be evaluated and converted into tangible results.

In terms of communicative strategy, the following areas are worth highlighting: the creation of new informative materials, the publication of infor-

mative and teaching materials, the initiation of a media campaign, and the holding of an extensive round of conferences throughout the Catalan region. Participation has been developed through different channels depending on the audience it is addressed to: individual citizens (via email, regular post, etc.), established civil associations and institutions (which have collaborated through reciprocal *agreements*), persons or organizations from various specific sectors (including conferences on subjects such as immigration, the environment, language, etc.) and lastly, regional institutions (Statute Week in the seven regional government offices of the Government of the Catalan autonomous region, a bus for promoting the Statute, etc.). The results of the participatory process have been compiled in a report which was delivered to the parliamentary committee in charge of drafting the proposal for statutory reform, along with a full version of the citizen's feedback.

Resumé en français

La réforme du Statut d'Autonomie et les compétences de la Generalitat

Pendant la présente législature, le Parlement de Catalogne a convenu de commencer les travaux pour rédiger la réforme du Statut d'Autonomie et il a nommé une assemblée parlementaire conjointe de tous les groupes de la Commission d'Organisation et d'Administration de la Generalitat et du Gouvernement Local.

L'actuelle réforme statutaire est incluse dans la Constitution Espagnole de 1978 et, dans le cadre flexible que celle-ci offre pour la configuration de l'organisation territoriale de l'État, qui est basée sur le droit à l'autonomie et sur le principe dispositif. La nature juridique du Statut, son caractère de loi organique convenue entre l'État et la Communauté Autonome et le principe d'hétérogénéité, sont des éléments suffisants pour penser qu'il y a une marge juridique suffisante permettant d'approfondir l'autonomie de la Catalogne par cette voie.

Les objectifs ont été fixés à partir du bilan de l'application de l'actuel Statut de l'Autonomie réalisé, pendant ces 25 dernières années, par le Parlement de Catalogne : améliorer le niveau d'autogouvernement obtenu et incorporer les nouvelles exigences politiques et sociales. Les limites qui doivent être prises en compte pour cette réforme, depuis une perspective strictement juridique, seront essentiellement trois : les règles et principes constitutionnels, la fonction constitutionnelle des statuts d'autonomie en prenant en compte leur situation dans le système de sources et, en troisième lieu, celle du manque manifeste de raison logique, juridique ou pratique des résultats obtenus.

Un des aspects cruciaux concernant la révision de l'actuel Statut se trouve dans la distribution des compétences entre l'État et la Generalitat pour accoter l'actuelle amplitude et transversalité des compétences étatiques. Dans cet article, nous proposons, concrètement, deux techniques pour redéfinir les compétences avec plus de solidité et plus de précision dans les domaines matériels et une redéfinition des fonctions de chaque type de compétence.

La technique de la précision des matières présente certaines difficultés, mais aussi des contreparties : elle n'offre pas de marges d'interprétation, elle garantit l'exclusivité et exclut l'intervention étatique par des titres liés, transversaux, basiques ou connexes. Il faut aussi savoir que ce système de répartition des compétences est inspiré des propositions les plus récentes du fédéralisme européen.

Le deuxième aspect serait la reconception des fonctions, dans le but principal de récupérer la notion d'exclusivité et de revenir à une lecture principale des bases étatiques.

Il y a d'autres instruments qui contribuent à reconcevoir les compétences, tels que la définition des points de connexion, la prise en considération de la projection extérieure de l'exercice des compétences, la participation européenne, ainsi que la participation et collaboration avec l'État.

Participation et nouveau Statut

Tout au long de ces dernières années, les expériences, qui d'une manière ou d'une autre ont incorporé la voix des citoyens à la conception et application des politiques publiques, ont été toujours plus fréquentes. Sous différents formats et étiquettes, ces expériences se sont développées, peu à peu, de manière presque exclusive dans le domaine local. L'expérience acquise pendant cette période nous oblige à faire encore un pas vers l'avant. En premier lieu, nous concentrer plus sur l'objectif des processus de participation que sur les méthodologies (penser plus au *pourquoi* qu'au *comment*). En deuxième lieu, être capables d'incorporer la participation aux niveaux de gouvernement supralocaux.

Le processus de participation des citoyens sur le nouveau Statut d'Autonomie de la Catalogne a répondu à ces motivations. Pour ce faire, nous avons conçu un processus conformément aux objectifs suivants : informer les citoyens pour leur expliquer ce qu'est un Statut et pourquoi il est nécessaire de modifier celui qui est en vigueur ; créer des espaces ordonnés d'expression et de dialogue entre les citoyens et assumer le compromis d'analyser tous les apports et de les transférer l'assemblée parlementaire qui rédigera le nouveau Statut pour qu'elle les prennent en compte et que le résultat soit tangible.

En ce qui concerne la stratégie de communication, il faut souligner les lignes de travail suivantes: la production de contenus, l'édition de matériels divulgateurs et pédagogiques, la création d'une campagne de diffusion dans les médias et l'organisation d'un vaste cycle de conférences sur tout le territoire catalan. En ce qui concerne la participation, il faut souligner qu'elle a été développée grâce à différents canaux en fonction des destinataires: citoyens individuels (Internet, courrier postal, etc.), société civile organisée et institutions (avec qui la collaboration a été réalisée grâce à des *pactes* réciproques), personnes ou organisations impliquées dans les intérêts sectoriels (journées thématiques sur l'immigration, l'environnement, la langue, etc.) et, en dernier lieu, la dimension territoriale (la Semaine du Statut dans les sept délégations territoriales du Gouvernement de la Generalitat, le bus du Statut, etc.). Le résultat du processus de participation s'est matérialisé par un rapport de synthèse envoyé à l'assemblée parlementaire chargée de la rédaction de la proposition de réformation du Statut, avec la totalité des textes apportés par les citoyens.

Calendari de sessions plenàries per al quart període de sessions

FEBRER

	1	2	3	4	5	6	
	7	8	9	10	11	12	13
	14	15	16	17	18	19	20
	21	22	23	24	25	26	27
	28						

MARÇ

	1	2	3	4	5	6	
	7	8	9	10	11	12	13
	14	15	16	17	18	19	20
	21	22	23	24	25	26	27
	28	29	30	31			

ABRIL

							1	2	3			
						4	5	6	7	8	9	10
						11	12	13	14	15	16	17
						18	19	20	21	22	23	24
						25	26	27	28	29	30	

MAIG

							1
	2	3	4	5	6	7	8
	9	10	11	12	13	14	15
	16	17	18	19	20	21	22
	23	24	25	26	27	28	29
	30	31					

JUNY

			1	2	3	4	5
	6	7	8	9	10	11	12
	13	14	15	16	17	18	19
	20	21	22	23	24	25	26
	27	28	29	30			

El contingut de la versió íntegra d'aquest número d'Activitat Parlamentària es troba disponible en català a Internet i les sinopsis també es poden consultar en castellà, anglès i francès. L'adreça de consulta és: www.gencat.net/drep ■

Activitat Parlamentària no comparteix necessàriament les opinions expressades en els articles signats. ■

S'autoritza la reproducció dels continguts de la revista sempre que se'n citi la font. ■

Si voleu rebre periòdicament la revista en suport paper, podeu enviar un missatge de correu electrònic amb el vostre nom i adreça postal a dgri@gencat.net ■

Tots els interessats poden dirigir-se a la Direcció General de Relacions Institucionals per demanar la versió íntegra d'un article en anglès o francès. ■

