



Activitat Parlamentària



- **Presentació de Joan Saura**, conseller de Relacions Institucionals i Participació
- **Balanç de la VII Legislatura**
Direcció General de Relacions Institucionals
- **L'Estatut de 2006**
Carles Viver i Pi-Sunyer
- **Novetat legislativa**
- **La reforma dels Reglaments de les cambres legislatives autonòmiques**
Direcció General de Relacions Institucionals
- **El nou Reglament del Parlament de Catalunya**
Imma Folchi i Bonafonte
- **La reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía. Un esquema de sus principales novedades**
José Antonio Víboras Jiménez
- **Nuevas tecnologías en las relaciones Gobierno-Parlamento. El intercambio de comunicaciones entre el Parlamento Vasco y el Gobierno Vasco utilizando la firma electrónica**
José Luis Errekatxo Labandibar

Núm.10
Octubre 2006



Generalitat de Catalunya
Departament de Relacions Institucionals
i Participació

Activitat Parlamentària

Núm. 10 - octubre 2006

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

Avinguda Diagonal, 409
08008 Barcelona
Tel. 93 552 60 33
Fax 93 552 60 50
dgri@gencat.net
www.gencat.net/drep

Directora
Carme Tolosana i Cidón

Coordinadors
Ramon Prat i Bofill i Roser Serra i Albert

Consell de Redacció
Joaquim Brugué Torruella, Antonio Revilla Delgado i Conxita Montoro Cortés

Traducció
T&S

Fotografies
**Parlament de Catalunya
Info Catalunya
Direcció General de Relacions Institucionals**

Disseny i producció gràfica
Primer Segona Serveis de Comunicació

Tractament de dades
**Iolanda Gaig i German, Bibi Pérez del Pulgar, Cristina Botella, Carme Felius,
Gemma Parera i Meritxell Lluís**

Coordinació administrativa
Maria Vila d'Abadal i Cristina Morillas

Dipòsit legal
B-10277-01

ISSN
1577-7162

Tiratge
3.200 exemplars

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



La revista no comparteix necessàriament l'opinió dels autors dels articles.
Aquesta publicació ha estat editada amb paper ecològic estucat semimat de 135 i 250 gr.

Sumari

Presentació de Joan Saura, conseller de Relacions Institucionals i Participació	4
Balanç de la VII Legislatura Direcció General de Relacions Institucionals	6
L'Estatut de 2006 Carles Viver i Pi-Sunyer	34
Novetat legislativa	58
La reforma dels Reglaments de les cambres legislatives autonòmiques Direcció General de Relacions Institucionals	90
El nou Reglament del Parlament de Catalunya Imma Folchi i Bonafonte	99
La reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía. Un esquema de sus principales novedades José Antonio Víboras Jiménez	117
Nuevas tecnologías en las relaciones Gobierno-Parlamento. El intercambio de comunicaciones entre el Parlamento Vasco y el Gobierno Vasco utilizando la firma electrónica José Luis Errekatxo Labandibar	131
Resums en català	138
Resums en aranés	140
Sinopsis en castellano	143
Synopsis in English	145
Resumé en Français	148

Presentació

El Parlament de Catalunya ha arribat al final de la VII Legislatura, i és per aquest motiu que hem volgut dedicar aquesta revista a repassar algunes de les lleis més substancials, especialment les aprovades en el darrer període. Es tracta d'un període prolífic –el sisè– que ha permès millorar el nostre marc d'autogovern i modernitzar la legislació actual en àmbits tan necessaris com el social i el mediambiental.

També hem volgut fer un balanç del nou Reglament del Parlament, fet que ens ha permès donar un cop d'ull a l'estat de reforma dels reglaments dels diferents parlaments autonòmics i, en especial, al del Parlament andalús que, igual com el català, ha reformat el seu.

A més, en aquest desè número, tractem la introducció de les noves tecnologies en les relacions entre el Govern i el Parlament. En aquest sentit, l'experiència pionera del Govern del País Basc amb la incorporació dels nous instruments informàtics, a través de la signatura electrònica o les notificacions telemàtiques, sembla un exemple a seguir per a la resta de comunitats.

L'activitat legislativa del Govern de la Generalitat del darrer període de sessions ha permès un pas endavant decidit en el compliment del Pacte del Tinell. Aquest avanç s'ha traduït en l'aprovació d'una quinzena de lleis, que tenen el seu origen en la iniciativa legislativa del Govern, amb un marcat component social, amb una voluntat clara de millora de l'autogovern i de la qualitat democràtica del nostre país, i amb la ferma voluntat d'impulsar una nova política territorial i ambiental.

Pel que fa a la millora de la qualitat democràtica, s'ha aprovat la Llei 1/2006, de la iniciativa legislativa popular, una llei pionera que presenta canvis innovadors respecte de la Llei del 1995, ja que modifica els requisits per formular una iniciativa legislativa popular i permet reunir més fàcilment firmes per demanar l'adopció de lleis. L'origen d'aquesta llei, cal trobar-lo en l'acord de govern d'aquesta Legislatura que incorpora la voluntat i el compromís de promoure la participació ciutadana en els afers públics.

De cara a la millora de la política territorial del país, s'ha aprovat la Llei 2/2006, ferroviària de Catalunya, una eina imprescindible, sens dubte, per al desenvolupament ferroviari autònom del país, que ha entrat en

vigor el passat 10 de juliol. Es tracta d'una llei capdavantera per definir, regular i promoure el sector ferroviari al nostre país, i la primera iniciativa legislativa global en matèria ferroviària que fa el Govern català, adaptant la normativa catalana a les directrius europees i completant les atribucions de la Generalitat com a autoritat ferroviària.



En l'àmbit més social, destaquen la Llei 8/2006, de 5 de juliol, de mesures de conciliació de la vida personal, familiar i laboral, i la Llei 13/2006, de prestacions socials de caràcter econòmic. La primera d'aquestes lleis és molt rellevant, ja que la conciliació de la vida personal, familiar i laboral és un dels debats més vius de la nostra societat; mentre que la segona significa un pas substancial en la lluita contra la pobresa a Catalunya.

L'impuls d'una nova política territorial i ambiental també es troba clarament reflectit en la Llei 12/2006, de mesures en matèria de medi ambient, una llei que permet adaptar la normativa catalana a les directrius comunitàries en matèria de protecció del medi ambient i estableix, entre d'altres mesures, excepcions a l'accés motoritzat a les pistes i als camins forestals.

Així doncs, arribem al punt i final d'una legislatura, amb el convenciment que el procés de renovació iniciat per l'actual Govern de la Generalitat ha permès modernitzar la legislació del nostre país, incorporant nous valors, amb la vista posada, per damunt de tot, en el benestar de les persones.

A partir d'ara, i durant la propera legislatura, s'haurà d'encarar una important activitat legislativa per tal d'adaptar i desplegar el nou Estatut d'autonomia. Una tasca complexa, en la qual tothom, Govern i oposició, haurà de posar el seu gra de sorra. Una altra tasca a fer és l'aprovació al Parlament de lleis elaborades pel Govern de la Generalitat, que han quedat pendents en aquesta legislatura. Lleis com la del dret a l'habitatge i la de serveis socials que han de donar continuïtat a la feina iniciada pel nou Govern de Catalunya. ■

Joan Saura

*Conseller de Relacions
Institucionals i Participació*

Balanç de la VII Legislatura

Direcció General de Relacions Institucionals

1. INTRODUCCIÓ. 2. FUNCIÓ LEGISLATIVA. 2.1. Lleis. 2.2. Projectes de llei. 3. FUNCIÓ D'IMPULS I CONTROL. 3.1. Iniciatives. 3.2. Mocions i resolucions. 3.3. Sessions informatives de membres del Govern. 4. ACTIVITAT DE RELLEVÀNCIA AUTONÒMICA A LES CORTS GENERALS. 4.1. Intervencions a la Comissió General de les Comunitats Autònomes del Senat. 4.2. Proposicions de llei procedents del Parlament de Catalunya. 4.3. Tramitació del Projecte d'Estatut d'autonomia a les Corts Generals. 5. EL NOU ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA. 6. FINALITZACIÓ DE LA VII LEGISLATURA.

1. Introducció

Durant la VII Legislatura del Parlament de Catalunya s'han celebrat 87 sessions plenàries, 11 de les quals han tingut lloc durant el darrer període de sessions, el sisè, és a dir, entre el 15 de gener i el 31 de juliol de 2006.

Hi ha tres fets especialment destacables que tenen lloc durant aquest sisè període de sessions parlamentàries. En primer lloc, s'enceta amb la vigència del nou Reglament del Parlament aprovat el dia 22 de desembre de 2005. Aquest nou Reglament, al marge dels canvis que comporta, eixampla la durada del primer període anual de sessions, que ara comença el 15 de gener i acaba el 31 de juliol (abans, de l'1 de febrer al 30 de juny).

En segon lloc, a meitat d'aquest sisè període s'ha esdevingut un canvi polític que ha marcat els treballs a la Cambra: la modificació de les majories que constitueixen el Parlament. Mentre que el desembre de 2003 la VII Legislatura es va iniciar amb la configuració d'una majoria del Govern conformada pels grups PSC-CpC, ERC i ICV-EA, a partir del 12 de maig la legislatura ha continuat amb un Govern bipartit (entre PSC-CpC i ICV-EA) com a conseqüència de la sortida del grup d'ERC. En tercer lloc, l'anunci d'eleccions anticipades converteix, de fet, aquest sisè període de sessions en el darrer de la legislatura. El setè període, que comença l'1 de setembre, acaba tot just una setmana després,

el dia 8 amb la publicació del Decret de convocatòria d'eleccions al Parlament de Catalunya i de la seva dissolució.

Els efectes potser més destacables del finiment de la Legislatura sobre el conjunt de l'activitat parlamentària del Govern són el decaïment de totes les tramitacions,¹ inclosos 23 projectes de Llei aprovats pel Govern, i el cessament de les sessions de control.

2. Funció legislativa

2.1. Lleis

L'acció legislativa dels primers set mesos del 2006 s'ha traduït en l'aprovació de quinze lleis.

L'objecte i el contingut d'aquestes lleis és, succintament, el següent:

- **Llei 1/2006, de 16 de febrer, de la iniciativa legislativa popular**
Recull la voluntat de promoure la participació ciutadana més àmplia en els processos d'elaboració de lleis i pretén afavorir l'accés i l'ús d'aquesta institució. En aquest sentit, és una llei pionera a Espanya i a bona part d'Europa, ja que rebaixa a 16 anys l'edat mínima per donar suport a la iniciativa, redueix de 65.000 a 50.000 les firmes requerides i permet als promotors defensar la seva iniciativa al Parlament i retirar-la si ho consideren oportú.

- **Llei 2/2006, de 6 de març, del Pla estadístic de Catalunya 2006-2009**
Estableix el Pla estadístic de Catalunya fins al 31 de desembre de 2009 i dóna continuïtat al procés de consolidació i enfortiment del sistema estadístic català. D'acord amb aquesta llei, s'estableixen els objectius generals i específics que s'han de desenvolupar en el període de vigència del Pla i també les activitats estadístiques per assolir-los.

1. Tal com disposa l'article 183.1 del Reglament del Parlament, al final de cada legislatura caduquen tots els tràmits parlamentaris pendents d'examen i de resolució del Parlament, llevat dels tràmits la continuïtat dels quals estableixen lleis específiques i dels tràmits que ha de conèixer la Diputació Permanent, d'acord amb el reglament i amb les lleis. Per a les tramitacions que es mantenen per a la propera legislatura, vegeu l'Acord de la Mesa de la Diputació Permanent, de 27 d'octubre de 2006 (BOPC 380, 29.09.2006).

**Lleis aprovades durant el sisè període de la VII Legislatura
(15 de gener-31 de juliol 2006)**

	Iniciativa	Aprovació
Llei 1/2006, de 16 de febrer, de la iniciativa legislativa popular (DOGC 4579, 23.02.2006)	Govern	Majoria
Llei 2/2006, de 6 de març, del Pla estadístic de Catalunya 2006-2009 (DOGC 4593, 15.03.2006)	Govern	Unanimitat
Llei 3/2006, de 17 de març, de creació del Fons d'Acció Territorial de l'Educació Superior (DOGC 4604, 30.03.2006)	Govern	Àmplia * majoria
Llei 4/2006, de 31 de març, ferroviària (DOGC 4611, 10.04.2006)	Govern	Àmplia majoria
Llei 5/2006, de 10 de maig, del llibre cinquè del Codi civil de Catalunya, relatiu als drets reals (DOGC 4640, 24.05.2006, correcció d'errades DOGC 4655, 15.06.2006)	Govern	Unanimitat
Llei 6/2006, de 26 de maig, de creació de l'Agència Catalana de Serveis a la Joventut (DOGC 4651, 9.06.2006)	Govern	Unanimitat
Llei 7/2006, de 31 de maig, d'exercici de professions titulades i dels col·legis professionals (DOGC 4651, 9.06.2006)	Govern	Majoria
Llei 8/2006, de 5 de juliol, de mesures de conciliació de la vida personal, familiar i laboral del personal al servei de les administracions públiques de Catalunya (DOGC 4675, 13.07.2006)	Govern	Àmplia majoria
Llei 9/2006, de 5 de juliol, de modificació de l'article 81 del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (DOGC 4675, 13.07.2006)	Govern	Unanimitat
Llei 10/2006, de 19 de juliol, de la prestació de serveis d'inspecció en matèria de seguretat industrial (DOGC 4681, 21.07.2006)	Govern	Unanimitat
Llei 11/2006, de 19 de juliol, de modificació de la Carta municipal de Barcelona (DOGC 4685, 27.07.2006)	Govern	Unanimitat
Llei 12/2006, de 27 de juliol, de mesures en matèria de medi ambient i de modificació de les lleis 3/1988 i 22/2003, relatives a la protecció dels animals, de la Llei 12/1985, d'espais naturals, de la Llei 9/1995, de l'accés motoritzat al medi natural, i 4/2004, relativa al procés d'adequació de les activitats d'incidència ambiental (DOGC 4690, 3.08.2006)	Govern	Àmplia majoria
Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic (DOGC 4691, 4.08.2006)	Govern	Àmplia majoria
Llei 14/2006, de 27 de juliol, de modificació del Text refós de les lleis 15/1985, d'1 de juliol, 6/1989, de 25 de maig i 13/1993, de 25 de novembre, de caixes d'estalvis de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 1/1994, de 6 d'abril (DOGC 4691, 4.08.2006)	Govern	Unanimitat
Llei 15/2006, de 27 de juliol, de concessió en els pressupostos de la Generalitat per al 2006 d'un suplement de crèdit per a les eleccions al Parlament i d'un crèdit extraordinari i d'autoritzacions financeres per a l'ampliació de la Fira de Barcelona (DOGC 4691, 4.08.2006)	Govern	Àmplia majoria

* Quatre grups parlamentaris.

Font: Direcció General de Relacions Institucionals.

■ **Llei 3/2006, de 17 de març, de creació del Fons d'Acció Territorial de l'Educació Superior**

Es crea el Fons d'Acció Territorial de l'Educació Superior com a instrument financer i de cohesió territorial que té per objectiu contribuir a finançar actuacions que realitzin les universitats i altres beneficiaris en el marc d'aquesta Llei i amb la finalitat de promoure, reordenar i consolidar l'activitat territorial de cada universitat o determinat sector econòmic amb especial rellevància estratègica en el desenvolupament del territori.

■ **Llei 4/2006, de 31 de març, ferroviària**

Defineix, regula i promou el sector ferroviari al nostre país. És la primera iniciativa legislativa global en matèria ferroviària del Govern, que completa un cert corpus jurídic català en matèria de transports, ja que els darrers anys s'han promulgat lleis reguladores del transport per carretera, per cable, marítim i de les infraestructures del transport aeri. La Llei adapta la normativa catalana a les directrius europees i estatals, incorpora la liberalització del mercat ferroviari a Catalunya i afirma la Generalitat com a autoritat ferroviària.

■ **Llei 5/2006, de 10 de maig, del llibre cinquè del Codi civil de Catalunya, relatiu als drets reals**

Aporta una regulació nova d'institucions fonamentals en el dret de les coses com ara la possessió, la propietat, les situacions de comunitat, en especial l'anomenada propietat horitzontal i, finalment, introdueix la regulació dels drets de vol i d'hipoteca de manera adequada a les circumstàncies actuals.

■ **Llei 6/2006, de 26 de maig, de creació de l'Agència Catalana de Serveis a la Joventut**

Aquest nou organisme és l'encarregat de dissenyar, executar i avaluar programes de joventut, particularment en els àmbits de l'habitatge, la salut, el treball, la formació, la cultura, el carnet jove, el foment de la participació juvenil i el diàleg intercultural. L'Agència assumeix la gestió dels serveis desplegats i que desplegui en matèria de joventut l'Administració de la Generalitat de Catalunya integrats en la societat TUJUCA, SA, que queda dissolta amb l'entrada en vigor de la llei. L'Agència també assessora els ens locals en polítiques de joventut.

■ **Llei 7/2006, de 31 de maig, d'exercici de professions titulades i dels col·legis professionals**

Té per objecte regular l'exercici de les professions titulades dins l'àmbit territorial de Catalunya, així com les associacions professionals, els col·legis professionals i els consells de col·legis que desenvolupin la seva activitat en aquest mateix territori.

■ **Llei 8/2006, de 5 de juliol, de mesures de conciliació de la vida personal, familiar i laboral del personal al servei de les administracions públiques de Catalunya**

Davant la necessitat d'integrar en un text únic totes les disposicions destinades a la conciliació de la vida laboral i familiar en l'àmbit de la funció pública, per tal de facilitar-ne l'aplicació i la interpretació i millorar així la seguretat jurídica, la Llei té una primera finalitat tècnica de sistematització. El seu objectiu prioritari, però, és crear un sistema que permeti una implicació més gran del personal al servei de les administracions públiques en la vida familiar, sense menyscar la prestació dels serveis públics.

■ **Llei 9/2006, de 5 de juliol, de modificació de l'article 81 del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya**

La modificació garanteix que en cas de vacant en la presidència d'entitats municipals descentralitzades, la persona que substitueixi el president inicial pertanyi al partit, a la federació, coalició o agrupació d'electors que hagi obtingut més vots.

■ **Llei 10/2006, de 19 de juliol, de la prestació de serveis d'inspecció en matèria de seguretat industrial**

Permet donar continuïtat a la prestació dels serveis d'inspecció, específicament la inspecció tècnica de vehicles i el control reglamentari de les instal·lacions industrials. A més, disposa que cal elaborar i aprovar una normativa pròpia i, per això, la Llei estableix un període màxim perquè el Govern de la Generalitat presenti al Parlament un Projecte de llei de seguretat industrial.

■ **Llei 11/2006, de 19 de juliol, de modificació de la Carta municipal de Barcelona**

La Carta municipal de Barcelona, aprovada l'any 1998, regula l'especial singularitat de la ciutat de Barcelona per tal de reforçar la seva autonomia al servei d'una gestió administrativa eficaç i propera als ciutadans, d'una descentralització més forta, d'una potenciació de les

competències municipals en el marc d'una col·laboració institucional positiva i d'una millora de qualitat de serveis de la ciutat que es correspongui amb les necessitats de tots els barcelonins i barcelonines. Calia modificar la Carta per ajustar-la al dinamisme de la realitat jurídica. En aquest sentit, les modificacions introduïdes consisteixen, d'una banda, a adaptar els símbols representatius de la ciutat a la legislació reguladora dels símbols dels ens locals i, d'altra banda, a adequar la Llei al que estableix la legislació vigent en matèria d'urbanisme.

- **Llei 12/2006, de 27 de juliol, de mesures en matèria de medi ambient i de modificació de les lleis 3/1988 i 22/2003, relatives a la protecció dels animals, de la Llei 12/1985, d'espais naturals, de la Llei 9/1995, de l'accés motoritzat al medi natural, i 4/2004, relativa al procés d'adequació de les activitats d'incidència ambiental**

Introdueix com a novetat la possibilitat que el Govern pugui aprovar normatives que garanteixin la connectivitat ecològica i paisatgística entre espais naturals. L'objectiu d'aquesta mesura és prevenir la fragmentació dels sistemes naturals i assegurar la permeabilitat ecològica del conjunt del territori de Catalunya. El projecte també modifica disposicions relacionades amb la Llei d'accés motoritzat al medi natural i les mesures sobre el procediment d'impacte ambiental. Introdueix modificacions puntuals en la legislació vigent en matèria de medi ambient concretament en les lleis de protecció dels animals de 1988 i 2003; en les d'espais naturals, d'accés motoritzat al medi natural; i en la relativa al procés d'adequació de les activitats d'incidència ambiental.

- **Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic**

Té per objectiu garantir ingressos suficients per a les persones amb rendes més baixes i evitar així que cap ciutadà/ana visqui per sota el llindar de la pobresa. També regula les prestacions econòmiques d'assistència social, que tenen per finalitat atendre les situacions de necessitat derivades de qualsevol contingència en la vida d'una persona que li impedeixin fer front a les despeses essencials imprescindibles. Proposa la creació de prestacions de caràcter econòmic, fora del sistema de la Seguretat Social, per protegir els més desfavorits, i regles per establir les prestacions que es puguin crear en el futur d'acord amb el finançament disponible. La Llei estableix ajuts econòmics per a les persones que resideixen legalment a Catalunya

amb ingressos inferiors a l'indicador de renda de suficiència establert, que es finançaran amb càrrec als pressupostos de la Generalitat. En cas d'urgència social també seran beneficiàries de l'ajut les persones que visquin o es trobin a Catalunya.

■ **Llei 14/2006, de 27 de juliol, de modificació del Text refós de les Lleis 15/1985, d'1 de juliol, 6/1989, de 25 de maig i 13/1993, de 25 de novembre, de caixes d'estalvis de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 1/1994, de 6 d'abril**

Implica lleus modificacions a la legislació vigent, aprovada fa 21 anys, per tal d'adequar-la a la realitat actual del sector. En cap cas no constitueix una reforma a fons de la normativa en vigor. El text atorga al Govern una tasca orientadora sobre l'obra social que duguin a terme les caixes d'estalvi i respecta, però, la llibertat de cada caixa a elegir inversions concretes. Defineix, a diferència de la legislació actual, les funcions i les responsabilitats que corresponen al president com a màxim representant de l'entitat, i permet que les entitats decideixin si la tasca del president és retribuïda depenent de la dedicació. Així mateix, el text proposa allargar el mandat del president, dels consellers i dels vocals de quatre a sis anys, amb un límit màxim de dotze anys, i obre la porta a una participació més elevada de la societat civil en l'assemblea general de l'entitat bancària.

■ **Llei 15/2006, de 27 de juliol, de concessió en els pressupostos de la Generalitat per al 2006 d'un suplement de crèdit per a les eleccions al Parlament i d'un crèdit extraordinari i d'autoritacions financeres per a l'ampliació de la Fira de Barcelona**

La transcendència de la Fira de Barcelona per al conjunt de l'economia catalana, així com el seu cost d'organització, justifica aquesta Llei per tal de complementar les disposicions establertes en la Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2006, de manera que es pugui accelerar la materialització dels compromisos adquirits per la Generalitat tot garantint la viabilitat del projecte. A més, autoritza un suplement de crèdit en el pressupost de la Generalitat per al 2006 per atendre despeses electorals derivades de l'anunci d'avançament electoral.

2.2. Projectes de llei

En el transcurs del sisè període de sessions parlamentàries, el Govern de la Generalitat ha aprovat 24 projectes de llei. D'aquests projectes, sis han esdevingut llei dins del mateix període, comprès entre l'1 de gener i el 31 de juliol.

L'objecte i el contingut dels projectes de llei aprovats i que no havien acabat la tramitació parlamentària al final del període és el següent:

Projecte de llei de creació de l'Institut de Seguretat de Catalunya (ISC) (200-00044/07). El nou organisme autònom serà l'únic centre de formació i recerca en matèria de seguretat, tant pel que fa als cossos policials com als bombers i la seguretat civil, i neix amb la voluntat de configurar un sistema de seguretat integral per a Catalunya, basat en polítiques transversals, amb la finalitat d'optimitzar les polítiques en matèria de seguretat integrant al màxim la formació i la recerca. L'Institut tindrà com a finalitats principals la formació de les persones membres dels serveis de seguretat públics i privats, de prevenció i extinció d'incendis i de salvaments, i d'emergències i protecció civil, així com la promoció de l'estudi i la recerca en l'àmbit de la seguretat.

Projecte de llei de serveis socials (200-00045/07). Amb aquesta iniciativa es vol garantir i universalitzar el dret als serveis socials per a totes les persones que tenen necessitats socials a Catalunya. La nova normativa neix de la necessitat de millorar una situació ambigua pel que fa a l'atribució de responsabilitats als diferents nivells de l'Administració, una dotació insuficient de recursos públics per finançar els serveis necessaris, una coordinació feble entre les administracions i les entitats privades gestores de serveis socials a Catalunya, i una prestació de serveis molt centralitzada i burocratitzada. La nova mesura respon a una de les prioritats del Govern pel que fa a la millora i l'aprofundiment de les noves polítiques socials al país.

Projecte de llei de creació del Consell de Relacions Laborals de Catalunya (200-00046/07). Aquest consell serà un òrgan de participació institucional, de diàleg social i de concertació social en matèria de relacions laborals entre les organitzacions sindicals i empresarials més representatives de Catalunya i l'Administració de la Generalitat. El Consell tindrà la funció, entre altres, d'impulsar el diàleg entre sindicats, empresaris i Administració, especialment pel que fa a la millora i la racionalització de la negociació col·lectiva, la contractació laboral, la contractació i la subcontractació d'obres i serveis, la igualtat i la no-discriminació, la seguretat i la salut laboral o la Inspecció de Treball i Seguretat Social.

Projecte de llei de regulació del servei públic d'atenció de trucades d'urgència i de creació de l'entitat de dret públic «Centre d'Atenció i Gestió de Trucades d'Urgència 112 Catalunya» (200-00047/07). Té

per objectiu prestar un servei públic, universal i permanent, amb l'autonomia necessària per oferir un servei modern amb elevada flexibilitat organitzativa, dotat de tecnologia i sistemes de gestió avançats.

Projecte de llei de foment de la ciència i la innovació empresarial i d'ordenació de la recerca (200-00048/07). Té per objectiu aconseguir la participació dels agents implicats en la recerca, el desenvolupament científic i tecnològic i la innovació empresarial de Catalunya. La nova normativa vol ordenar les bases del sistema català de ciència i tecnologia.

Projecte de llei del Memorial Democràtic (200-00050/07). Preveu que el Memorial Democràtic serà la institució que desplegarà les polítiques públiques adreçades a la recuperació, la commemoració i el foment de la memòria democràtica. Serà l'eina del Govern per fomentar el coneixement de la repressió de la dictadura, de l'exili i de la deportació, dels valors i les accions de l'antifranquisme i, per tant, de totes les tradicions de la cultura democràtica. L'objectiu és recuperar la memòria democràtica i difondre a les generacions presents i futures el coneixement dels fonaments del sistema de llibertats de què gaudeix la societat. El Memorial es crearà com a entitat de dret públic, de caràcter institucional, tindrà personalitat jurídica pròpia i restarà adscrit al departament que determini el Govern.

Projecte de llei de reforma de l'Institut Català de la Salut (ICS) (200-00051/07). Preveu la conversió de l'ICS en una empresa pública. Se'n simplifica l'organització tot descentralitzant-lo territorialment i augmentant l'autonomia dels centres, més pròxims a la ciutadania, per agilitar les demandes dels usuaris. També té per objectiu millorar les condicions del personal sanitari de l'ICS.

Projecte de llei del llibre tercer del Codi civil de Catalunya (200-00052/07). Refon, sistematitza i harmonitza la legislació catalana en matèria d'associacions i de fundacions i, alhora, actualitza determinats aspectes per tal d'establir l'estatut bàsic de la personalitat jurídica en dret civil català, a través d'una tècnica oberta i flexible que en facilitarà la permanent actualització.

Projecte de llei del dret a l'habitatge (200-00053/07). És el primer projecte de llei que tracta íntegrament la problemàtica de l'habitatge. Permet afrontar, de manera global i per primera vegada, tots aquells aspectes que garanteixen l'accés a l'habitatge, com ara la construcció, promoció, gestió, habitabilitat, conservació i rehabilitació, i les garanties als consumidors.

Projecte de llei de creació del Centre d'Estudis d'Opinió (CEO) (200-00054/07). Aquest nou organisme autònom administratiu neix amb la voluntat d'oferir un servei d'informació rigorosa i de qualitat a totes les institucions i ciutadans sobre l'evolució de l'opinió pública catalana.

Projecte de llei per a la creació de l'Agència Catalana de Turisme (200-00056/07). La iniciativa obre un nou model de cofinançament i participació mixta entre sector públic i privat. Aquesta agència promocionarà Catalunya com a destí turístic de referència internacional.

Projecte de llei pel qual s'aprova el llibre quart del Codi civil de Catalunya, referent a les successions (200-00058/07). Aporta una regulació nova d'institucions fonamentals en el dret de successions, tot i que manté els pilars bàsics del dret català. Entre les novetats més destacades del llibre quart hi ha la fórmula per resoldre els supòsits residuals en què els successors són persones no nascudes ni concebudes en el moment de l'obertura de la successió; la incorporació dels casos de violència domèstica com a casos d'indignitat; la regulació del testament conjunt, o la supressió del testament davant del rector i la seva substitució pel testament davant l'alcalde.

Projecte de llei pel qual s'aprova el llibre segon del Codi civil de Catalunya, relatiu a la persona i la família (200-00059/07). Reordena el Codi de família i hi introdueix diverses novetats per adaptar-ne el contingut i el llenguatge a la nova realitat familiar de la societat catalana. Entre les novetats més destacades hi ha la regulació de la persona física i el reforçament de l'autonomia de les institucions de protecció de la persona.

Projecte de llei del Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (200-00060/07). Preveu que la versió oficial del DOGC sigui accessible únicament a través d'Internet i deixi de publicar-se en paper. El projecte també preveu que el DOGC pugui integrar els butlletins oficials de les diputacions catalanes, configurant d'aquesta manera una única publicació oficial a Catalunya.

Projecte de llei de modificació de la Llei 7/2003, de 25 d'abril, de protecció de la salut (200-00062/07). Proposa diferents modificacions en les disposicions que regulen la situació del personal que desenvolupa funcions i activitats en l'àmbit de la salut pública a Catalunya.

Projecte de llei de l'Institut Català Internacional per la Pau (ICIP) (200-00064/07). L'organisme neix amb la voluntat de fer de Catalunya

un referent internacional en assumptes de pau i amb la finalitat d'impulsar una política pública de foment de la pau que respongui a l'ampli moviment social contra la guerra i al principi rector de foment de la pau inclòs en el nou Estatut.

Projecte de llei de l'obra pública (200-00065/07). Té per objectiu incorporar unes normes que facin possible completar i establir uns majors requisits en relació amb les obres públiques en les diverses fases de la seva planificació i execució, més enllà d'allò que estableix la normativa estatal en matèria de contractació pública.

Projecte de llei del Consell de la Cultura i de les Arts de Catalunya (no va iniciar la tramitació al Parlament). Proposa crear el Consell de la Cultura i de les Arts de Catalunya com a ens representatiu del gran pacte cultural que dona pas a un model de gestió cultural més participat per part dels creadors.

3. Funció d'impuls i control

3.1. Iniciatives

D'acord amb els principis d'organització democràtica, el Parlament és el poder que, a més de la funció legislativa que el caracteritza principalment, controla i impulsa l'acció política i de govern.

En aquest sentit, per acomplir aquesta tasca la Cambra disposa d'un conjunt d'instruments de control polític que garanteixen l'equilibri i la col·laboració necessària entre el poder legislatiu i l'executiu. Així, entre les tècniques més habituals i regulars que permeten aquesta interrelació hi ha les interpel·lacions, les preguntes –amb resposta escrita o oral–, les sessions informatives dels membres del Govern a les comissions, les mocions i les resolucions. En conjunt, s'anomenen iniciatives parlamentàries.

Des de principis de 2006, s'han tramitat més de 4.500 iniciatives parlamentàries relacionades amb aquesta funció d'impuls i de control de l'acció política i de govern.

Del total d'iniciatives parlamentàries tramitades, destaquen, pel seu volum, les preguntes amb resposta escrita, que han representat el 85 % del total d'iniciatives considerades, tal com es desprèn del quadre resum que es mostra a continuació.

Iniciatives parlamentàries del sisè període de sessions de la VII Legislatura (gener-juliol 2006)

	Núm. iniciatives	%
Proposicions de llei	9	0,20
Propostes de resolució	215	4,74
Resolucions	90	1,98
Interpel·lacions	43	0,95
Preguntes orals substanciades en Ple	71	1,56
Preguntes orals presentades per substanciar en Comissió	19	0,42
Preguntes amb resposta escrita	3.873	85,35
Preguntes orals al president	50	1,10
Sol·licituds d'informació i documentació	114	2,51
Sessions informatives	41	0,90
Mocions	13	0,29

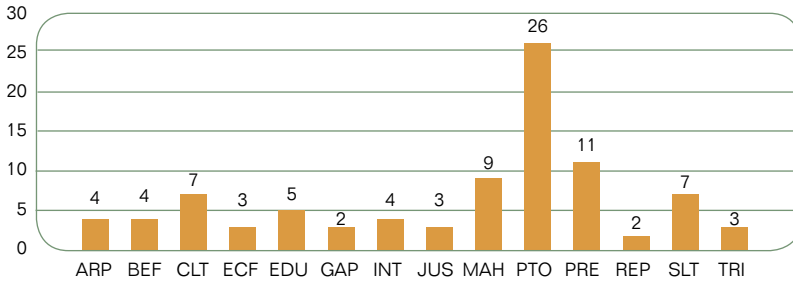
Font: Direcció General de Relacions Institucionals

3.2. Mocions i resolucions

Les mocions i resolucions són dos instruments del Parlament utilitzats habitualment per impulsar i orientar l'actuació política i administrativa del Govern. El Reglament del Parlament regula aquests instruments en els articles 139 i 145, respectivament.

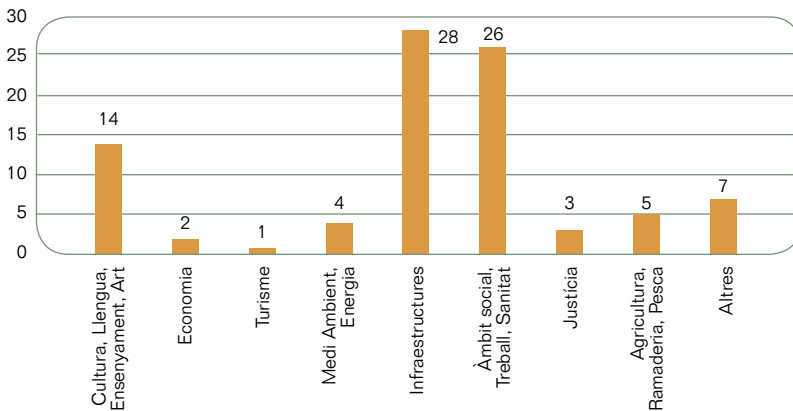
El Parlament, en Ple o en Comissió, pot adoptar mocions i resolucions que instin el Govern a dur a terme una determinada actuació o a prendre un acord en un sentit determinat i en uns terminis concrets per donar-hi compliment. A través d'aquestes mocions i les resolucions, el Parlament manifesta una opinió o una voluntat dirigida al Govern per tal que endegui actuacions determinades. Una vegada publicades al BOPC, la Direcció General de Relacions Institucionals assigna aquestes iniciatives a la conselleria o conselleries competents en la matèria objecte del mandat parlamentari perquè organitzi les seves activitats per tal de donar-hi compliment. En el sisè període de sessions parlamentàries s'han adoptat 90 resolucions, essent el Departament de Política Territorial i Obres Públiques el que ha rebut més encàrrecs, en total 26, tal com recull el gràfic següent:

Resolucions assignades per departament durant el sisè període¹



Les resolucions adoptades durant els mesos de gener a juliol de 2006 al Parlament han tingut per objecte les matèries següents:

Resolucions per matèria durant el sisè període

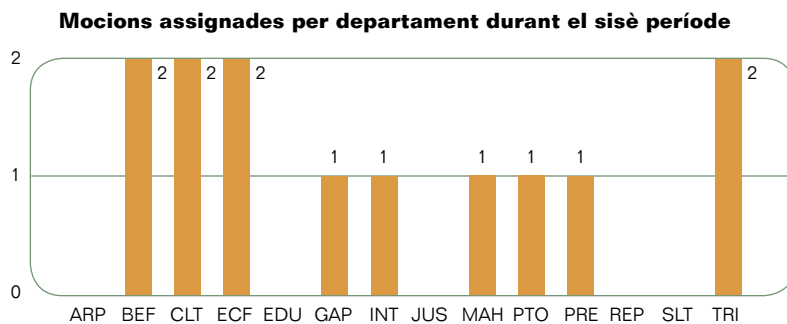


En termes similars, les mocions obliguen el poder executiu a dur a terme les indicacions que s’hi contenen i que versen sobre alguna qüestió de la seva política general debatuda en una interpel·lació. Així, amb posterioritat a una interpel·lació substanciada durant una sessió plenària, els

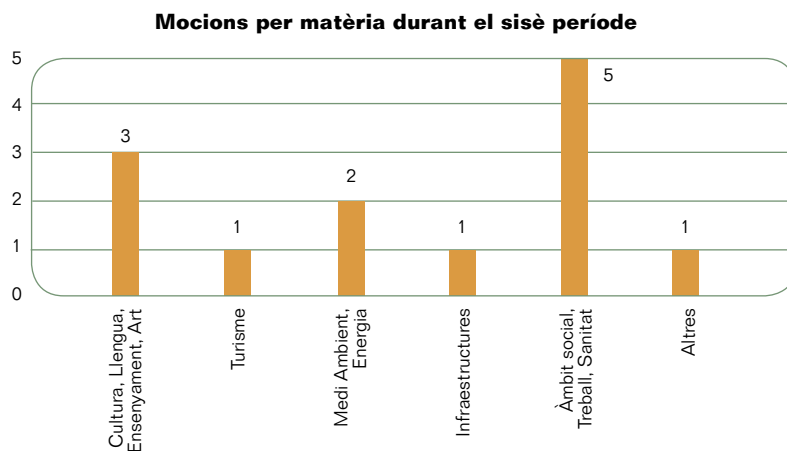
1. Resolució PRE/2199/2006, de 28 de juny, de codificació dels departaments de la Generalitat de Catalunya. Agricultura, Ramaderia i Pesca (ARP), Benestar i Família (BEF), Cultura (CLT), Economia i Finances (ECF), Educació i Universitats (EDU), Governació i Administracions Públiques (GAP), Interior (INT), Justícia (JUS), Medi Ambient i Habitatge (MAH), Política Territorial i Obres Públiques (PTO), Presidència (PRE), Relacions Institucionals i Participació (REP), Salut (SLT) i Treball i Indústria (TRI).

grups poden presentar una moció amb l'objectiu que el Ple de la Cambra manifesti la seva posició sobre la matèria debatuda. Si aquesta moció resulta aprovada, el Govern ha de complir amb el seu mandat i ha de retre comptes del seu compliment davant la comissió competent per raó de la matèria, sigui mitjançant la tramesa d'un informe o a través d'una sessió informativa del conseller o consellera.

Durant aquest sisè període s'han aprovat 13 mocions que han estat assignades, d'acord amb la matèria, als departaments que recull el gràfic següent:



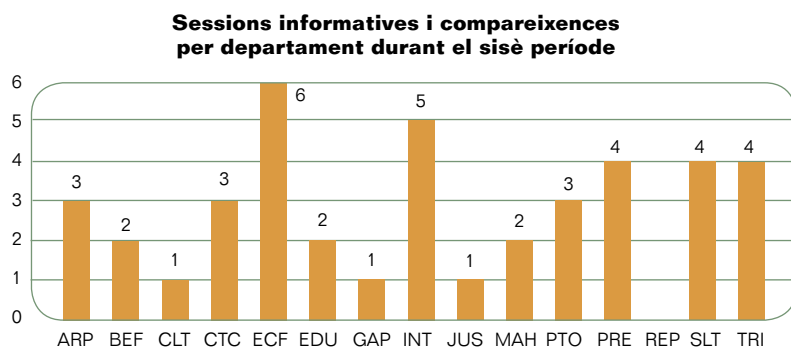
Les mocions adoptades durant els mesos de gener a juliol de 2006 al Parlament han tingut per objecte les matèries següents:



3.3. Sessions informatives de membres del Govern

La voluntat expressada pel Govern al principi de la legislatura de fer del Parlament el centre de la vida política s'ha traduït en un elevat nombre de compareixences tant del president com dels consellers/eres.

En concret, durant el 2006, fins al 31 de juliol, s'han celebrat dues sessions informatives del president i 39 sessions informatives de membres del Govern, la majoria sol·licitades a instàncies dels mateixos compareixents.



Les dues compareixences del president van ser davant la Comissió Parlamentària d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local per informar dels canvis en el Govern.

La primera, va fer-se el 9 de maig amb motiu de la primera remodelació del Govern, en ocasió del canvi de titulars de sis conselleries del Govern. La segona compareixença va tenir lloc el 31 de maig per donar compte de la creació, la denominació i la determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat, després de la segona remodelació del Govern.

Un cop acabat el sisè període, el 2 d'agost es va dur a terme una sessió informativa per part de cinc consellers davant la Diputació Permanent per tal de donar compte dels fets succeïts a l'Aeroport Internacional del Prat (Barcelona) el dia 28 de juliol. La substanciació de la sessió informativa, que havia estat sol·licitada pel mateix Govern, va ser dels consellers Joaquim Nadal, Jordi Valls, Montserrat Tura, Marina Geli i Antoni Castells.

Finalment, el 2 d'octubre, i ja dissolt el Parlament, va tenir lloc una compareixença de la consellera de Benestar i Família, davant la Diputació Permanent, per informar sobre l'Acord del Govern 98/2006, de delegació de competències de gestió dels serveis prestats en els equipaments cívics de l'Administració de la Generalitat a determinats ens locals, i de la situació dels tràmits d'adopció d'infants a la República del Congo.

4. Activitat de rellevància autonòmica a les Corts Generals

4. 1. Intervencions a la Comissió General de les Comunitats Autònomes del Senat

El Senat, cambra de representació territorial, d'acord amb el que preveu l'article 69.1 de la Constitució espanyola, desenvolupa les funcions d'integració territorial, legislativa, de control i impuls polític i de control de la política exterior.

D'entre les diverses comissions en què s'estructura el treball parlamentari, cal destacar –pel que fa a la defensa dels interessos autonòmics– la Comissió General de les Comunitats Autònomes, que és una comissió legislativa permanent.

Entre les funcions principals d'aquesta comissió destaquen la d'iniciar els tràmits informatius, d'estudi o de seguiment que es considerin oportuns sobre matèries de naturalesa autonòmica; informar sobre el contingut autonòmic de qualsevol iniciativa que hagi de ser tramitada en el Senat; sobre les iniciatives per les quals l'Estat acordi transferir o delegar matèries de titularitat estatal a les comunitats autònomes, sol·liciti al Senat l'autorització per adoptar les mesures pel compliment forçós de les obligacions constitucionals i legals a les comunitats autònomes o proposi la dissolució dels òrgans de les corporacions locals; sobre la dotació, la distribució i la regulació del Fons de Compensació Interterritorial i sobre les seccions del Projecte de Llei de pressupostos generals de l'Estat que afectin el sistema de finançament de les comunitats autònomes; i promoure la cooperació i la coordinació entre les diverses administracions públiques en matèries de la seva competència.

Els governs de les comunitats autònomes, representats pel seu president o per un membre de l'òrgan de Govern corresponent, poden intervenir en les sessions d'aquesta Comissió. En aquest sentit, durant la Legislatura

Intervencions de consellers/eres de la Generalitat en la Comissió General de les Comunitats Autònomes del Senat

Data	Intervenció	Temàtica
2004		
3 de juny	Joan Saura Conseller de Relacions Institucionals i Participació	Va intervenir en ocasió de la compareixença del ministre d'Administracions Públiques per explicar les línies generals de la política autonòmica del Govern.
17 de juny	Salvador Milà Conseller de Medi Ambient i Habitatge	Va intervenir en ocasió de la compareixença de la ministra de Medi Ambient per informar de les característiques i l'abast de la modificació del Pla hidrològic nacional (PHN).
29 de juny	Marta Cid Consellera d'Educació	Va intervenir en ocasió de la compareixença de la ministra d'Educació i Ciència per informar sobre les previsions respecte de l'aplicació de la Llei de qualitat en l'educació.
4 de novembre	Marina Geli Consellera de Salut	Va intervenir en ocasió de la compareixença de la ministra de Sanitat i Consum per informar sobre les línies generals del seu Departament amb relació al finançament sanitari i per informar sobre les mesures a adoptar pel seu Departament amb relació a les llistes d'espera.
2005		
10 de febrer	Caterina Mieras Consellera de Cultura	Va intervenir en ocasió de la compareixença de la ministra de Cultura per explicar la disposició del Govern a promoure un acord amb les comunitats autònomes que garanteixi l'estabilitat i la integritat dels arxius i els museus de titularitat estatal que acullin béns i documents que tenen la consideració de patrimoni comú de tots els espanyols/oles.
31 de maig	Marina Geli Consellera de Salut	Va intervenir en ocasió de la compareixença de la ministra de Sanitat i Consum per tractar sobre el finançament sanitari.
2006		
3 d'abril	Antoni Castells Conseller d'Economia i Finances	Va intervenir en ocasió de la compareixença del vicepresident segon del Govern i ministre d'Economia i Hisenda per tractar sobre les repercussions financeres en les comunitats autònomes de la negociació del repartiment de fons europeus a partir del 2007.
3 de maig	Pasqual Maragall President de la Generalitat	Va intervenir per presentar la Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

actual de les Corts espanyoles, la vuitena, el Govern de la Generalitat hi ha intervingut en vuit ocasions diferents. El quadre següent detalla el calendari i la matèria tractada en cadascuna d'aquestes intervencions.

4.2. Proposicions de llei procedents del Parlament de Catalunya

Les assemblees de les comunitats autònomes poden sol·licitar al Govern de l'Estat l'adopció d'un projecte de llei o bé remetre a la Mesa del Congrés una proposició de llei, tal com recull l'article 87.2 de la Constitució espanyola. A Catalunya, l'article 61.b) de l'Estatut d'autonomia també recull aquesta funció del Parlament de Catalunya d'elaborar proposicions de llei per presentar-les a la Mesa del Congrés dels Diputats. Finalment, el Reglament del Parlament de Catalunya (art. 154) estableix la regulació procedimental d'aquesta iniciativa legislativa davant del Congrés dels Diputats.

Les proposicions de llei provinents del Parlament de Catalunya que es troben actualment en tramitació a les Corts Generals fan referència a les matèries següents: ús del català en l'àmbit judicial, transferències de serveis meteorològics, transferència de la facultat per convocar places notariales, peatges de les autopistes, assentaments en català al Registre Civil, subsidi d'atur a regidors municipals, regulació de permisos de paternitat i procediment de fixació del salari mínim interprofessional.

4.3. Tramitació del Projecte d'Estatut d'autonomia a les Corts Generals

El text de la Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC), aprovat el 30 de setembre de 2005 en el Ple del Parlament de Catalunya, va iniciar la tramitació preceptiva a les Corts espanyoles un cop superat el tràmit de la presa en consideració per part del Congrés dels Diputats el 2 de novembre de 2005.

Seguint el procediment de tramitació reglamentàriament establert, el Congrés dels Diputats –a través de la Comissió Constitucional– va acordar la formulació definitiva que es va votar en el Ple del 30 de març de 2006. Seguidament, el text de Proposta de reforma de l'EAC aprovat pel Congrés dels Diputats va ser debatut i aprovat al Senat en el Ple del 10 de maig de 2006. Prèviament, el 3 de maig, el president de la Generalitat de Catalunya havia intervingut en la Comissió General de les Comunitats Autònomes del Senat per presentar la Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

Tràmits d'aprovació de l'Estatut d'autonomia

Congrés dels Diputats



Votació del Ple de 30 de març de 2006

A favor	En contra	Abstencions
189	154	2

Diari de Sessions del Congrés núm. 166

Senat



Votació del Ple de 10 de maig de 2006

A favor	En contra	Abstencions
128	125	6

Diari de Sessions del Senat núm. 83

REFERÈNDUM A CATALUNYA



Participació:
Votants: 49,41 %
Abstenció: 50,59 %

Resultat de la votació:

SI	73,9%
NO	20,7%
BLANC	5,3%



Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (BOE 172, 20.07.2006)



Decret 306/2006, de 20 de juliol, pel qual es dona publicitat a la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (DOGC 4680, 20.07.2006)

ENTRADA EN VIGOR



9 d'agost de 2006

Els resultats oficials definitius del referèndum es van donar a conèixer el 3 de juliol. La Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya es va publicar en el BOE i, al seu torn, en el DOGC es va publicar el Decret 306/2006, pel qual es dóna publicitat a aquesta Llei orgànica.² El nou Estatut va entrar en vigor el 9 d'agost de 2006, un cop transcorreguts vint dies des de la publicació.

5. El nou Estatut d'autonomia de Catalunya

Amb el nou Estatut s'ha acomplert una de les propostes més importants del Govern de Catalunya: «comptar amb un nou marc d'autogovern adaptat als nous temps i a les noves realitats» i s'ha deixat endarrere l'Estatut d'autonomia que hem tingut en els darrers 26 anys, el de 1979.

Els recursos d'inconstitucionalitat presentats davant el Tribunal Constitucional contra la Llei orgànica 6/2006, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, no comporten la suspensió de cap dels seus preceptes, de manera que el nou Estatut és plenament vigent i no hi ha cap obstacle perquè es pugui començar a desplegar legislativament.

Mentrestant, i a l'espera del que resolgui el màxim intèrpret de la Constitució, el desplegament del nou Estatut d'autonomia comportarà l'adopció de noves lleis i l'adaptació de lleis vigents. Fins i tot, en alguns casos l'Estatut fixa expressament un termini perquè la Cambra catalana adapti la legislació actual al nou text.

En aquesta direcció, la propera legislatura haurà d'encarar una activitat legislativa important per adaptar el marc d'autogovern al nou Estatut, a banda de les noves lleis que esdevinguin necessàries per concretar les directrius polítiques que proposi el nou Govern.

Així, les principals tasques de desplegament normatiu de l'EAC que caldrà afrontar queden recollides en el quadre següent:

2. BOE núm. 172, de 20.07.2006 i DOGC núm. 4680, de 20.07.2006.

Drets, deures i principis rectors

Hi ha un total de 24 drets i 14 principis rectors que comportaran la creació o modificació de lleis al Parlament de Catalunya. Pel que fa als drets, l'Estatut preveu, a través de la Disposició transitòria primera, un termini de dos anys per tal d'adaptar al nou Estatut les lleis del Parlament i les normes amb rang de llei del Govern vigents en l'actualitat i que puguin resultar incompatibles amb els drets estatutaris.

Institucions

Caldrà la modificació o creació de lleis en 21 àmbits, així com la constitució de la Comissió Bilateral i de la Comissió Mixta d'Afers Econòmics.

Caldrà modificar i crear les lleis següents:

- Modificació de la Llei 3/1982, de 23 de març, del Parlament, el president i el Consell Executiu de la Generalitat.
- Caldrà dictar la Llei del Consell de Garanties Estatutàries, tot modificant la Llei 1/1981 del Consell Consultiu de Catalunya.
- Adaptació de la Llei del Síndic de Greuges (Llei 14/1984).
- Modificació de la Llei de la Sindicatura de Comptes (Llei 6/1984).
- Elaboració per llei, que haurà de ser aprovada per la majoria absoluta del Ple del Parlament, dels termes per a la designació dels senadors (Disposició addicional primera).
- En l'àmbit de l'Administració de la Generalitat, modificació de la Llei 13/1989, d'organització, procediment i règim jurídic i el Decret legislatiu 1/1997, en matèria de funció pública.
- En l'àmbit de l'organització territorial i del govern local, s'haurà de regular per llei:
 - l'atribució de competències als municipis (art. 84 del nou Estatut);
 - la creació, modificació i supressió i establiment del règim jurídic de les vegueries (art. 91);
 - el règim especial de l'Aran (art. 94) en el termini de quatre anys (Disposició addicional cinquena);
 - la creació del Consell de Governos Locals (art. 85).

Això obligarà a modificar, entre d'altres, la Llei municipal (Llei 8/1987), la de les diputacions provincials (Llei 5/1987); la comarcal (Llei 6/1987); la de l'àrea metropolitana de Barcelona (Llei 7/1987) i la Carta municipal de Barcelona (Llei 22/1998).

- Establiment per llei del Parlament d'un fons de cooperació local (art. 219).
- Elaboració d'una Llei d'hisendes locals de Catalunya (art. 219 i 220).
- Elaboració de la Llei electoral.
- Elaboració de la Llei de consultes populars.
- Caldrà crear, per llei, l'Agència Tributària de Catalunya (art. 204), en el termini d'un any a partir de l'entrada en vigor de l'Estatut (Disposició final segona). Dins del termini de dos anys es crearà, d'acord amb l'Estat, un consorci o ens equivalent que podrà transformar-se en l'Administració Tributària de Catalunya.

	<p>I a més:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Caldrà constituir, d'acord amb l'Estat, la Comissió Bilateral Generalitat-Estat prevista en l'article 183. • Caldrà constituir la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat (art. 210) en el termini de sis mesos des de l'entrada en vigor del nou Estatut (Disposició final tercera). • Caldrà constituir una Comissió integrada per les administracions de l'Estat, l'autònoma i la local amb l'objectiu de fer un seguiment de l'acompliment de la Disposició addicional tercera (la inversió de l'Estat a Catalunya en infraestructures s'ha d'equiparar amb la participació relativa del PIB de Catalunya amb relació al PIB de l'Estat per un període de 7 anys).
<p>Administració de Justícia</p>	<p>L'Estatut preveu la modificació i la creació de lleis en 6 àmbits de la justícia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La possibilitat que el Parlament dicti una llei atribuint funcions al Consell de Justícia de Catalunya (art. 98). • El Parlament també pot legislar sobre el personal no judicial al servei de l'Administració de Justícia en els àmbits previstos en l'article 103, inclosa la possibilitat de crear cossos propis de funcionaris. • Correspon també a la Generalitat legislar sobre: <ul style="list-style-type: none"> – l'oficina judicial –d'acord amb la Llei orgànica– (art. 105); – els serveis de justícia gratuïta (art. 106.1); – els instruments i procediments de mediació i conciliació en la resolució de conflictes (art. 106.2); • Es fixarà també per llei la capitalitat de les demarcacions judicials (art. 107.3).
<p>Competències</p>	<p>Per tal que el nou Estatut tingui una aplicació efectiva, es revisarà la legislació catalana vigent referent a totes les matèries que el nou text estatutari atribueix a la Generalitat com a competències exclusives o compartides, per tal d'adequar-la al nou abast de l'exclusivitat i del desenvolupament legislatiu.</p>
<p>Reforma de l'Estatut</p>	<p>En aquest cas, el nombre de normes que s'han de modificar que planteja el nou text, són dues:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Per tal de regular les propostes populars i municipals d'iniciativa de reforma de l'Estatut, s'haurien de modificar, d'una banda, la Llei 1/2006 de la iniciativa legislativa popular i, d'altra banda, la Llei municipal. • També caldrà reformar el Reglament del Parlament per preveure la transformació de la proposta d'iniciativa popular o local en iniciativa parlamentària.

6. Finalització de la VII Legislatura

La publicació del Decret 340/2006, de convocatòria d'eleccions al Parlament de Catalunya i de la seva dissolució (DOGC núm. 4715, de 8.9.2006) va posar fi anticipadament a la legislatura iniciada el 16 de novembre de 2003. Com a conseqüència d'aquest fet s'ha produït, pel que fa a l'activitat del Govern, el decaïment de totes les tramitacions dirigides al control i a l'impuls de l'acció política i de govern i de tots els projectes de llei pendents de debat i votació, tal com va acordar la Mesa de la Diputació Permanent, en la sessió de 27 de setembre de 2006 (BOPC 380, de 29.09.2006).

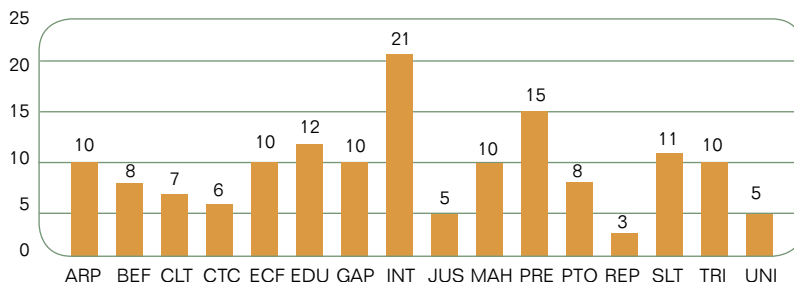
En els tres anys que ha durat aquesta setena legislatura, s'han aprovat 49 lleis, dues de les quals han estat històricament importants i especialment significatives: el nou Estatut d'autonomia i el nou Reglament del Parlament. Ambdós textos han entrat en vigor durant l'any 2006: l'Estatut ho ha fet el 9 d'agost, mentre que el nou Reglament del Parlament ho ha fet coincidint amb l'inici d'any, l'1 de gener.

Al llarg d'aquesta legislatura, han tingut lloc al Parlament 88 sessions plenàries, 50 de les quals incloïen control de govern (preguntes orals i interpel·lacions) i dos debats de política general (el setembre de 2004 i l'octubre de 2005) juntament amb un debat específic per tractar la crisi de l'esfondrament en el barri del Carmel (*Debat sobre l'acció política i de govern en relació amb l'evolució dels fets del barri del Carmel, de Barcelona, i amb les conclusions de l'expedient informatiu obert arran d'aquest fet*), el 24 i 25 de febrer de 2005, crisi que va donar lloc a la presentació d'una moció de censura presentada pel grup parlamentari del Partit Popular de Catalunya, debatuda el 10 de març de 2005, i que finalment va ser retirada just abans de la votació.

Cal tenir en compte que la presència del Govern al Parlament s'ha incrementat de manera significativa des del començament de la setena legislatura, ja que la voluntat expressada per l'Executiu de donar compte de manera transparent i continuada de la seva activitat, i de fer del Parlament el centre de la vida política catalana, s'ha concretat en un nombre més gran de sessions plenàries celebrades, en un creixement significatiu de les sessions informatives per part dels consellers i conselleres i del mateix president, així com també en un increment molt notable de les preguntes al president de la Generalitat i al Govern. El gràfic següent expressa

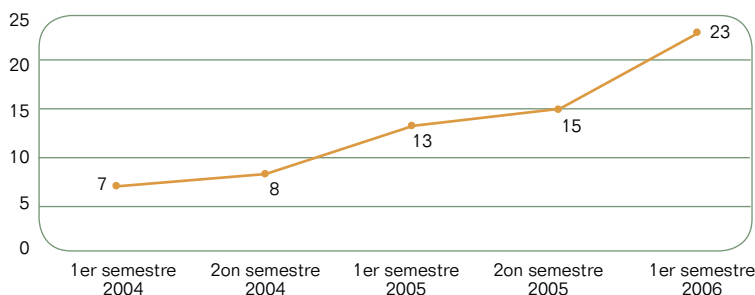
el nombre de sessions informatives i compareixences del president de la Generalitat i dels diferents consellers i conselleres.

Sessions informatives i compareixences del president de la Generalitat i dels diferents consellers i conselleres



La legislatura també ha destacat per l'activitat d'impuls legislatiu del Govern que ha aprovat un total de 66 projectes de llei.

Projectes de llei aprovats pel Govern durant la VII Legislatura, per semestres

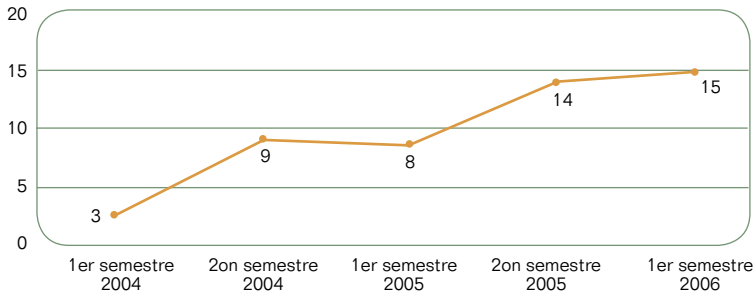


Aquesta activitat d'impuls legislatiu del Govern s'ha reflectit en l'augment progressiu de lleis aprovades al Parlament, atès que la majoria de lleis han tingut l'origen en propostes del Govern, a través dels projectes de llei. Durant la legislatura, 43 de les 49 lleis aprovades han tingut l'origen en un projecte de llei. A conseqüència de la finalització anticipada de la

legislatura, 23 dels projectes de llei han decaigut i no han pogut finalment ser debatuts i votats a la Cambra.

Per semestres, el nombre de lleis aprovades s'ha anat incrementant a mesura que avançava la legislatura:

Lleis aprovades durant la VII Legislatura, per semestres

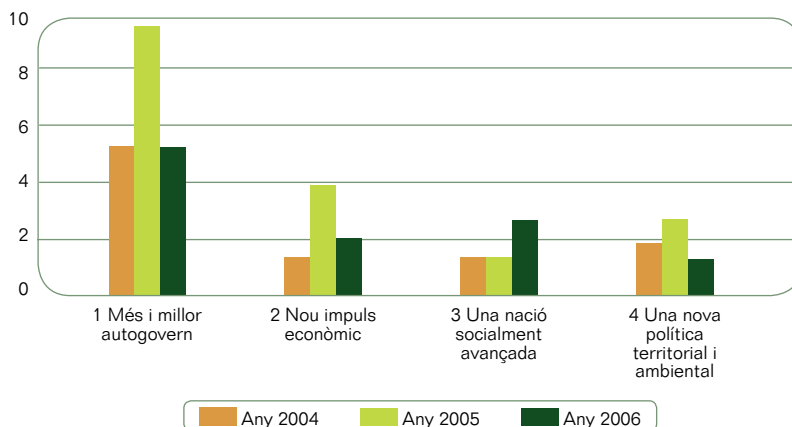


Més enllà, però, d'avaluar l'activitat legislativa del Govern pel seu pes numèric, cal tenir en compte el grau de qualitat de l'acció pública i els problemes que s'han volgut resoldre amb cada proposta de nova llei. Amb la iniciativa legislativa del Govern s'ha avançat decididament en el compliment dels quatre grans àmbits de l'Acord per a un Govern Catalanista i d'Esquerres a la Generalitat de Catalunya, signat el 14 de desembre de 2003, més conegut com el Pacte del Tinell.

En aquest sentit, la distribució de les lleis aprovades dóna compliment als compromisos d'un projecte polític progressista i innovador que ha girat al voltant dels quatre grans eixos del Pla de Govern 2004-2007. Aquest pla ha estat el full de ruta per guiar la gestió política i la manera de treballar del Govern desplegant tot allò previst en el Pacte del Tinell. Així, els quatre objectius en què el Govern ha centrat les seves polítiques i les propostes de desplegament normatiu davant la Cambra han estat: més i millor autogovern, més qualitat democràtica; un nou impuls econòmic per a Catalunya; Catalunya una nació socialment avançada; i una nova política territorial i ambiental.

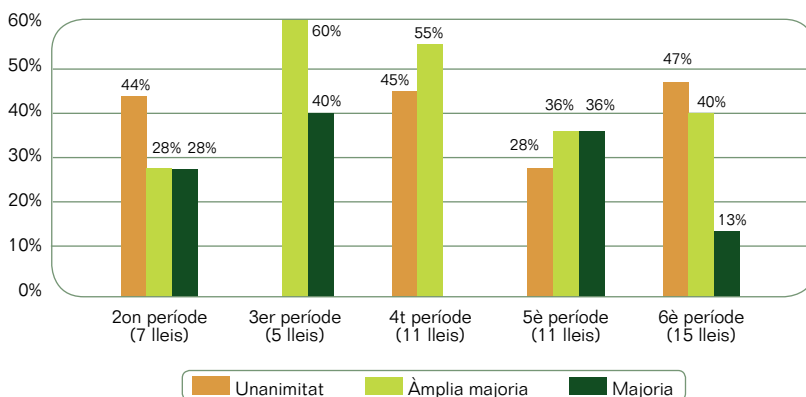
La distribució de les 49 lleis aprovades a l'entorn d'aquests quatre eixos queda recollida en el gràfic següent:

Lleis aprovades sobre els quatre eixos del Pla de Govern



La segona part de la legislatura, que ha resultat ser més curta del previst arran de l'escurçament de la legislatura, ha estat clarament guiada per quatre prioritats: més seguretat ciutadana i justícia; millors serveis universals; universalitzar els serveis socials; i millorar el nostre sistema de benestar. Prioritats que marquen les matèries que han centrat l'interès del Govern tal com es percep en les matèries dels projectes de Llei que aquest ha presentat en els darrers mesos de la legislatura.

Les majories que han estat necessàries per a l'aprovació de les 49 lleis de la Legislatura figuren en el quadre següent:



A banda d'aquesta activitat de caràcter legislatiu, i ja en l'àmbit del control i impuls de l'acció de govern, s'ha d'indicar que durant la VII Legislatura s'han tramitat més de 18.000 iniciatives parlamentàries. Del total d'iniciatives destaquen, pel seu volum, les preguntes amb resposta escrita, que han suposat gairebé un 84 % del total d'iniciatives considerades, tal com es desprèn del quadre resum que es mostra a continuació.

Iniciatives parlamentàries de control i impuls de l'acció de govern – VII Legislatura

	Núm. iniciatives	%
Resolucions	341	1,88
Interpel·lacions	234	1,30
Preguntes orals substanciades en Ple	338	1,87
Preguntes orals presentades a substanciar en Comissió	101	0,56
Preguntes amb resposta escrita	15.118	83,55
Preguntes orals al President	235	1,30
Sol·licituds d'informació i documentació	262	1,45
Sessions informatives	151	0,83
Mocions	64	0,35
Proposicions de llei	64	0,35
Propostes de resolució	1.186	6,55

Paral·lelament a l'activitat parlamentària del Govern a la Cambra catalana, també hi ha hagut una destacada activitat del Govern en el Senat que s'ha concretat en vuit compareixences de consellers i conselleres a les sessions de la Comissió General de les Comunitats Autònomes, on s'ha assistit per atendre la defensa dels interessos autonòmics. Així mateix, pren un relleu especial la compareixença davant d'aquesta mateixa comissió del president de la Generalitat per exposar el Projecte de Reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

Per concloure, la setena legislatura ha anat marcada per una ingent presència i activitat del Govern al Parlament, i el propòsit inicial de

fer del Parlament el nucli de la vida política del país s'ha concretat en acabar el període de sessions a 31 de juliol i respecte de la legislatura anterior, amb un increment de les sessions plenàries en un 67 %, i en un creixement molt notable també de les preguntes orals (76% les adreçades al Govern i 63% les adreçades al president). Així mateix, les sessions informatives s'han incrementat al final de la legislatura en un 27%. ■

L'Estatut de 2006

Carles Viver i Pi-Sunyer

Catedràtic de dret constitucional de la Universitat Pompeu Fabra i director de l'Institut d'Estudis Autònoms

1. INTRODUCCIÓ. 2. ASPECTES FORMALS DE LA REFORMA. 3. CONTINGUT DE LA REFORMA. 3.1. Els aspectes simbòlics i representatius. 3.2. Els drets, els deures i els principis rectoris. 3.3. Les institucions d'autogovern. 3.4. El Poder judicial a Catalunya. 3.5. Les competències. 3.6. El sistema de finançament 4. APUNT FINAL.

1. Introducció

Una de les polèmiques tradicionals entre alguns constitucionalistes consisteix a intentar distingir entre els processos de reforma constitucional que, tot i respectar formalment els procediments de reforma, comporten un veritable canvi de Constitució, i els que introdueixen reformes o simples revisions del text constitucional. La diferència entre aquests processos rau en el fet que els primers alterarien de manera radical els aspectes fonamentals de l'estructura política de l'Estat, mentre que els segons no afectarien l'arrel d'aquests elements constitutius. La polèmica resulta finalment més semàntica que substantiva i el debat s'extravia en la recerca d'un acord sempre inassolible sobre què cal entendre per canvi radical o rellevant i quins són els aspectes de l'estructura política de l'Estat que cal considerar fonamentals. La vessant estrictament política d'aquesta polèmica no sol ser més consistent ni més fructífera, ja que normalment les valoracions globals sobre la transcendència real de les reformes responen més a estratègies polítiques, perfectament legítimes, que no pas a anàlisis objectives dels resultats assolits.

Per evitar entrar en polèmiques estèrils, en aquestes pàgines no faré una valoració global del text estatutari que acaba d'entrar en vigor ni tractaré d'esbrinar si, més enllà de les denominacions jurídiques formals, aquest text suposa un canvi, una reforma o una revisió de l'Estatut de 1979. Em limitaré a aportar alguns dels elements que crec rellevants



Font: Info Catalunya.

Edició oficial del text aprovat pels
ciutadans de Catalunya en el
referèndum de 18 de juny de 2006.

per tal que el lector faci la seva pròpia valoració d'aquestes qüestions, tot assenyalant algunes de les novetats més importants introduïdes pel text estatutari que acaba de ser referendat per una majoria clara de vots afirmatius i amb una participació perfectament homologable a la que sol ser habitual en aquest tipus de consultes en altres democràcies consolidades; abans, però, per tal de centrar el tema i a tall d'introducció, voldria recordar tan sols dues idees generals, d'altra banda prou conegudes.

En primer lloc, crec que cal acceptar d'entrada que la reforma estatutària recentment aprovada no comporta un canvi radical de les bases constitucionals en què es fonamenta l'autogovern de Catalunya. Això és així per la simple i bona raó que, en l'ordenament jurídic vigent, cap estatut d'autonomia no pot fer aquesta funció. Aquest era i és un límit conegut i acceptat per totes les forces polítiques que van impulsar el procés de reforma i, el que és més rellevant, atès el seu caràcter ineludible, aquest és un criteri que no es pot emprar a l'hora de valorar l'abast de la reforma finalment assolida. Però al mateix temps, com a contrapunt, cal tenir present que aquest mateix ordenament jurídic es caracteritza, en termes de dret comparat, pel fet que la Constitució espanyola, més que cap altra, deixa molts aspectes oberts a l'hora de dissenyar l'estructura territorial del poder de l'Estat i això comporta que els estatuts d'autonomia i les seves reformes, tot respectant el que ha establert la Constitució, tenen des del punt de vista jurídic un notable potencial conformador i reformador d'aquesta estructura territorial, i aquest sí que és un element que cal tenir en compte a l'hora de valorar la reforma. De fet, la Constitució és tan oberta que a la pràctica els límits jurídic tenen un protagonisme molt secundari –encara que no inexistent– a l'hora d'acotar la potencialitat reformadora dels estatuts: la correlació de forces polítiques i socials és la que en realitat imposa les

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 i magistrat del Tribunal Constitucional d'Andorra.

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", "Materias competenciales y Tribunal Constitucional: la delimitación de los ámbitos materiales de las competencias en la jurisprudencia constitucional" i, més recentment, "Jurisdicción constitucional y ordinaria en el recurso de amparo".

limitacions més severes a aquest potencial reformador. Així va succeir al llarg del recent procés de reforma estatutària, en el qual, malgrat que en les negociacions amb l'Estat es va voler donar un protagonisme desmesurat als arguments jurídics, en realitat, com no podia ser d'una altra manera, el debat va respondre quasi exclusivament a interessos i plantejaments polítics, i la reforma va arribar fins on van arribar el poder polític i les estratègies de les forces que impulsaven la reforma. Les limitacions jurídiques, que certament es van tenir presents i van exercir el seu paper (per exemple amb relació al dret a l'autodeterminació o als drets històrics de la disposició addicional primera de la Constitució), no van ser, però, les que, finalment, van acotar l'abast real de la reforma.

La segona idea que voldria recordar és que, com succeeix amb tota norma institucional bàsica, la capacitat transformadora de l'Estatut de 2006, l'abast real de la reforma, dependrà en gran manera de com s'interpreti i s'apliqui el text finalment aprovat. És cert que en el nou text estatutari s'ha fet un esforç per delimitar millor l'àmbit que queda a la lliure configuració dels poders públics en algunes matèries, per exemple en la configuració de les competències, però, com és evident, això no vol dir que l'Estatut no requereixi concreció i que no existeixi un amplíssim marge de llibertat en la realització d'aquesta tasca,

a la qual estan convocats molt diversos subjectes, com, per exemple, en primer lloc, els poders públics de Catalunya, que han de fer-ne el desenvolupament normatiu i, sobretot, l'han d'aplicar en la seva actuació quotidiana; en segon lloc, els poders públics estatals, que han de modificar pràctiques molt arrelades, sobretot les burocràcies ministerials, que afecten no solament la seva política normativa (concepció de les bases; de l'activitat estatal de foment; dels títols horitzontals, com ara, singularment, els articles 149.1.1 i 149.1.13 CE; de l'abast territorial de les competències; etc.), sinó també la forma d'entendre principis fonamentals de l'Estat de les autonomies, com els del pluralisme o la igualtat de drets i el paper que correspon a l'Estat i a les comunitats autònomes com a garants d'aquests principis; però dependrà, també, i molt especialment, de l'actitud dels ciutadans, de les entitats socials, dels sindicats i dels partits polítics: dependrà de si aquests fan seu l'Estatut, li donen aplicació i, al mateix temps, n'exigeixen l'aplicació per part dels poders públics. Aquests tipus de textos no s'imposen mai per la força: o els assumeixen els seus destinataris o, com demostra a bastament la històrica constitucional espanyola, queden com a simples fulls de paper mullat, com a meres declaracions de bones intencions. Sense el concurs dels ciutadans i dels seus representants, les inèrcies a les quals abans em referia, que són molt potents i estan molt potentment alimentades, poden limitar de manera molt notable la potencialitat de la reforma.

La reforma estatutària no comporta un canvi radical de les bases constitucionals en les que es fonamenta l'autogovern de Catalunya

2. Aspectes formals de la reforma

Feta aquesta introducció i entrant ja a destacar els aspectes més rellevants de la reforma, em referiré en primer lloc al que, per entendre'ns, podríem qualificar d'aspectes «formals» del nou text estatutari. Des d'aquesta perspectiva, cal posar en relleu, en primer terme, l'increment notable de la seva extensió (que passa de 57 a 223 articles) i, sobretot, la incorporació de nous títols, com per exemple el dedicat als drets, deures i principis rectors de les polítiques públiques o els relatius al poder judicial a Catalunya i a les relacions de la Generalitat amb l'Estat, amb les altres comunitats autònomes i amb la Unió Europea. La incorporació d'aquests nous títols i l'extensió de tots, especialment el de les competències, ha portat a fer a l'Estatut de 2006 un doble retret, apa-

rentment contradictori, que convé analitzar perquè ens permet copsar quina és la comprensió que l'Estatut té de si mateix com a font del dret. Aquesta crítica sosté que l'Estatut s'autoconcep com una constitució –es parla del «mite de l'Estatut-Constitució»–, però alhora se'l titlla de reglamentista, per ser excessivament detallista. Per a mi, és clar que l'Estatut no pretén ser una constitució, en el sentit de ser una norma sorgida d'un poder originari, jurídicament sobirà, que se situa al mateix nivell que la Constitució; cap dels seus promotors partien d'aquestes premisses i no hi ha cap article en el text estatutari que permeti extreure una conclusió d'aquest tenor. L'Estatut s'autoconcep com a norma que forma part del bloc constitucional i que porta a terme importants funcions constitucionals, però ho fa de manera subordinada a la Constitució. En canvi, sí que és cert que, des de la perspectiva de les matèries que s'hi regulen, el nou Estatut parteix d'una concepció àmplia de la definició constitucional dels estatuts (com a «norma institucional bàsica» d'una comunitat autònoma) i, en conseqüència, a més de constituir la comunitat autònoma, regula els seus elements estructurals fonamentals (essencialment les institucions d'autogovern i les competències), les relacions amb els seus ciutadans (especialment en regular els drets i deures) i l'encaix –parcial– de la comunitat autònoma amb l'Estat (especialment en regular les relacions amb l'Estat), de manera que és cert que materialment es pot dir que té una certa faïçó o forma constitucionals, ja que aquestes solen ser matèries que regulen les constitucions. Però aquesta opció és perfectament constitucional: l'article 147.2 de la Constitució fa una relació de les qüestions que forçosament han de figurar en els estatuts d'autonomia, però no exclou la possibilitat d'incorporar altres regulacions, sempre que es tracti de matèries que es puguin considerar pròpies d'una norma institucional bàsica d'una comunitat política, és a dir, sempre que afectin els elements estructurals de la comunitat i, per descomptat, sempre que en la seva regulació es respectin els preceptes constitucional, cosa que, segons el meu parer, succeeix en la reforma estatutària.

De fet, la conseqüència probablement més rellevant de l'opció adoptada pels reformadors estatutaris en decantar-se per un estatut ampli, en què s'incorporen totes les qüestions amb transcendència estatutària, és haver optat per una solució que fins ara havia estat rebutjada a Catalunya. En efecte, com és conegut, no va ser aquesta l'opció dels estatuts republicans ni la de l'Estatut de 1979, que van deixar fora de l'Estatut denominat «exterior» qüestions de relleu merament «intern», amb l'objectiu que l'Estat no pogués intervenir en el procés d'aprovació

i reforma d'aquests temes que no l'afectaven directament. Aquestes qüestions es regulaven en un estatut «interior». Al meu entendre, l'opció adoptada dóna carta de naturalesa a la imatge social que avui es té dels estatuts com a normes que efectivament constitueixen les «constitucions» –certament atípiques, per la forma pactada d'aprovació i reforma, i per la seva subordinació a la Constitució– de les respectives comunitats; cal notar, a més, que al llarg del procés de reforma de l'Estatut, l'Estat pràcticament no ha entrat a esmenar la proposta aprovada pel Parlament de Catalunya en els aspectes purament «interns» –drets, institucions d'autogovern, etc.–, i també que la incorporació de l'Estatut «interior» permet resoldre alguns fets insòlits, com el fet que una llei del Parlament, interposada entre l'Estatut i el Reglament parlamentari, reguli l'estructura, l'organització i el funcionament del Parlament de Catalunya.

Però l'Estatut és conscient que, malgrat el seu contingut «constitucional», és una norma de tercer nivell –després de la Constitució i dels tractats constitutius de la UE– i que, des d'aquest nivell, regula qüestions molt concretes que, per la seva pròpia naturalesa, no solament permeten una regulació detallada i precisa, sinó que l'exigeixen. Aquest és el cas paradigmàtic de les competències. En aquest àmbit les regulacions a base de principis o de regles generals són poc útils –sobretot, però no exclusivament, pels ens situats en pacte que suposa tota distribució de competències en una posició políticament més dèbil. Aquestes són qüestions molt tècniques, que exigeixen molta precisió i que no es poden regular amb regles generals ni amb declaracions de principis. Així ho demostra cada cop més el dret comparat. Des de la modèstia d'aquest tercer nivell, l'Estatut se sap immers en aquesta aparent contradicció de tenir una faïçó «constitucional», que en principi sembla propiciar un contingut breu i principal, i alhora l'exigència de detall i precisió que imposa alguna de les seves funcions constitucionals, com ara, destacadament, la de contribuir a la delimitació de competències.

3. Contingut de la reforma

Pel que fa al contingut de la reforma estatutària, una bona pauta per valorar l'abast de les millores introduïdes consisteix a contrastar-les amb els objectius perseguits a l'inici del procés. Aquests grans objectius crec que es poden resumir així: millorar els denominats aspectes simbòlics o representatius relacionats amb el caràcter nacional de la comunitat política subjacent a la comunitat autònoma; incorporar a l'Estatut per

primer cop una llista de drets, deures i principis rectors –cal reconèixer, però, que aquest no era un objectiu compartit per totes les forces polítiques promotores de la reforma o, com a mínim, no era compartit amb el mateix èmfasi–; millorar les institucions d'autogovern, especialment «interioritzant» al màxim el govern local, tot respectant-ne i promocionant-ne l'autonomia; millorar i apropar el servei públic de la justícia; ampliar i millorar la qualitat de les competències de la Generalitat; regular per primer cop les relacions bilaterals i, en la mesura en què ho pot fer un estatut, les multilaterals amb l'Estat, així com les relacions amb la Unió Europea i amb les altres comunitats autònomes, i, finalment, millorar el sistema de finançament. En tots i cadascun d'aquests objectius l'Estatut de 2006 ha aconseguit avenços. Si són significatius o no, és cosa que, com ja he dit, no hem pertoca analitzar aquí més enllà d'enumerar les millores que, segons el meu parer, són més rellevants.

3.1. Els aspectes simbòlics i representatius

Amb relació al que se solen qualificar d'aspectes simbòlics, cal destacar, en primer lloc, la referència que es fa en el preàmbul al caràcter nacional de Catalunya. És cert que aquesta referència es fa indirectament, tot constatant que el Parlament ha definit Catalunya com a nació de manera àmpliament majoritària, però, a banda d'afirmar que aquesta definició respon al sentiment i a la voluntat dels catalans, s'hi reconeix expressament el caràcter de «realitat nacional» de Catalunya, malgrat que es recordi que en la Constitució aquesta realitat es qualifica de nacionalitat. I és cert també que, en figurar aquest reconeixement en el preàmbul, des de la perspectiva jurídica només té un valor interpretatiu, però cal notar igualment que en la redacció del projecte d'estatut aprovat pel Parlament de Catalunya el 30 de setembre, malgrat que la proclamació de Catalunya com a nació figurava en l'articulat, tampoc no es treien conseqüències jurídiques concretes d'aquesta proclamació, i per tant la seva virtualitat jurídica quedava reduïda, com ara, al seu valor hermenèutic o interpretatiu; d'altra banda, cal tenir present que aquest caràcter nacional es reconeix en l'article 8, en fer referència als símbols de Catalunya. Jo sempre he mantingut que el terme *nació* aplicat a Catalunya podia formar part de l'articulat de l'Estatut sense incórrer en inconstitucionalitat; el problema de la seva incorporació o no a l'articulat és més polític que no pas jurídic. En qualsevol cas, sense negar la transcendència política i simbòlica del canvi introduït en la redacció final de l'Estatut, segons el meu parer, atesa la forma en la qual s'ha anat configurant l'Estat de les autonomies, la transcendència pràctica d'incorporar aquesta referència en l'articulat, com a mínim a curt i mitjà termini,



Acte institucional de celebració de la diada de l'11 de setembre de 2006.

és força limitada pel que fa a una hipotètica reivindicació de tractament diferenciat o, simplement, d'increment de competències o de recursos econòmics. Finalment, una dada més que cal tenir present a l'hora de valorar la regulació estatutària d'aquesta qüestió és que la forma amb què es reconeix el caràcter nacional de Catalunya en l'Estatut de 2006, malgrat les insuficiències que s'hi puguin trobar, és la més explícita de totes les que s'exposen en els textos constitucionals i estatutaris que han tingut vigència a Catalunya en els darrers segles.

En aquest àmbit, cal destacar també un reforçament clar de l'estatus del català com a llengua pròpia de Catalunya. N'hi ha prou amb notar l'equiparació en dignitat amb el castellà que suposa la proclamació del deure de coneixement del català; la proclamació de nous drets lingüístics, com per exemple, el dret, tan sovint reclamant, de poder adreçar-se en català als òrgans constitucionals de l'Estat, com ara el Tribunal Constitucional, el Tribunal Suprem o les Corts Generals. Aquest reconeixement introdueix una matisació important al criteri, imperant fins ara, d'estricta territorialitat de l'oficialitat de les llengües «cooficials». En tercer lloc, cal destacar la garantia que suposa donar rang estatutari a altres drets lingüístics que, fins ara, estaven consagrats en normes de rang de llei.

També es podria esmentar com a novetat la referència als drets històrics que figura en l'article 5. Aquests drets es configuren com un dels fonaments de l'autogovern de Catalunya i, malgrat que no es relacionen

amb la disposició addicional primera de la Constitució, que sembla que es vol reservar per al País Basc i Navarra, es vinculen al dret civil, a la llengua, a la cultura i, per mitjà d'aquests, es projecten en l'àmbit educatiu i en el sistema institucional en què s'organitza la Generalitat. A la pràctica caldrà comprovar si aquesta clàusula pot tenir en el nostre ordenament algun contingut prescriptiu, amb relació, per exemple, a l'abast de les competències autonòmiques, o simplement descriu l'obvietat que Catalunya té un dret civil, una llengua i una cultura pròpies.

3.2. Els drets, els deures i els principis rectors

El títol dedicat als drets, deures i principis rectors és, com ja s'ha dit, una novetat absoluta, que, tanmateix, sembla que serà seguida per la majoria de les reformes dels altres estatuts d'autonomia. Amb aquest títol no es pretén augmentar l'autogovern de la Generalitat, sinó millorar-lo. Més enllà d'algun problema de tècnica legislativa fàcilment apreciable, de les disfuncions que pot produir la interposició d'una carta de drets entre l'Estatut i les lleis reforçades de desenvolupament de cada dret, i del debat polític que pugui suscitar algun dels drets proclamats, el reconeixement d'uns drets dels ciutadans, que limiten el poder públic mitjançant la seva proclamació en una norma jurídica que no està a disposició de les majories polítiques conjunturals, constitueix un pas endavant en el camí, difícil i sempre inacabat, d'ampliar i enfortir l'Estat de dret. El mateix es pot dir de la proclamació dels principis rectors.

La capacitat transformadora de l'Estatut de 2006 dependrà en gran mesura de com s'interpreti i apliqui el text finalment aprovat

Des de la perspectiva jurídica, la incorporació d'una llista de drets i deures s'ha titllat d'inconstitucional, amb l'argument que aquest reconeixement no és propi de les funcions que la Constitució atribueix als estatuts com a normes institucionals bàsiques de les respectives comunitats autònomes i, molt especialment, perquè suposa atribuir als espanyols drets diferents depenent de la comunitat autònoma en què viuen.

A la primera crítica, formulada normalment sense cap argumentació que li doni suport, es pot respondre que encaixa perfectament dins del concepte de norma institucional bàsica d'una comunitat política el fet que la regulació de les institucions de govern i de les seves competències es completi, amb el mateix rang normatiu, amb el que és l'altra cara de la moneda en tota organització política basada en

els principis democràtics, socials i de respecte a la llibertat dels seus membres: la proclamació d'uns drets davant aquestes institucions; i això és especialment pertinent en els casos, com el nostre, en què aquestes institucions d'autogovern tenen importants competències exclusives i plena capacitat legislativa i, en conseqüència, gaudeixen d'una notable capacitat d'incidència sobre importants àmbits d'activitat dels seus ciutadans. Segons el meu parer, hi ha poques qüestions més pròpies d'una norma institucional bàsica d'una comunitat política que el reconeixement dels drets dels seus membres davant els seus òrgans de govern.

La crítica relativa a la igualtat de drets dels espanyols, àmpliament emprada amb finalitats polítiques evidents, no té cap mena de fonament. És evident que els drets fonamentals han de ser iguals per a tots els espanyols. No tindria sentit que els catalans tinguessin un dret a l'honor o una llibertat d'expressió més amplis que, per exemple, els dels asturians o dels extremerys. Però, més enllà d'aquest tipus de drets, pretendre igualar la resta de drets equival simplement a reinventar l'Estat centralista. L'Estat de les autonomies, amb l'existència de diverses comunitats dotades d'autonomia política i de capacitat legislativa pròpies, comporta necessàriament la possibilitat que les lleis autonòmiques consagrin drets diferents. Alguns dels qui no accepten aquesta obvietat solen citar els articles 138.2 i 139.1 de la Constitució, sense tenir present que el Tribunal Constitucional reitera, des de fa més de 25 anys, que si no es vol buidar de contingut l'autonomia política de les comunitats autònomes cal interpretar aquests preceptes com a prohibicions que les institucions autonòmiques tractin, cadascuna d'elles en el seu respectiu territori, de manera discriminatòria els espanyols que no tenen la ciutadania de la comunitat autònoma; però això no vol dir que totes les comunitats autònomes hagin d'actuar de la mateixa manera i, en conseqüència, hagin de reconèixer els mateixos drets. El fet d'haver de recordar aquestes obvietats després de 25 anys de vigència de l'Estat de les autonomies posa tristament de manifest que els principis més elementals en què es basa tota descentralització política digna d'aquest nom estan poc arrelats o, si es vol dir d'una altra manera, hi manca una cultura política sòlida i compartida sobre els valors de la descentralització, el pluralisme o la diversitat. Les comunitats autònomes també hauran de canviar pautes molt arrelades, com per exemple enfortir els valors de la cooperació amb l'Estat i, molt especialment, amb les altres comunitats. Hem perdut 25 anys per bastir aquesta cultura comuna que és la base ineludible sobre la qual

s'ha de construir qualsevol estat políticament descentralitzat. És difícil que prosperi cap reforma important de l'Estat de les autonomies si al mateix temps no canvia aquesta cultura política.

3.3. Les institucions d'autogovern

Del títol relatiu a les institucions d'autogovern cal destacar que l'Estatut de 2006 ha regulat de manera més precisa la composició, l'organització, el funcionament i les funcions de totes aquestes institucions. Certament, hi manca la regulació d'alguna qüestió de relleu estatutari, com per exemple una millor concreció pel que fa als principis del sistema electoral, ja que en aquesta matèria no hi va haver un consens suficient entre les forces polítiques catalanes. En canvi, s'hi ha incorporat la possibilitat que el Govern dicti decrets llei –és a dir, decrets amb rang de llei– en casos de necessitat extraordinària i urgent; s'ha regulat de manera autònoma la figura del conseller primer o de la consellera primera que, en cas que el president o la presidenta decideixi nomenar-lo, tindrà necessàriament unes funcions pròpies que establirà una llei, a més de les que li delegui el president o la presidenta; s'ha creat el Consell de Garanties Estatutàries, en substitució del Consell Consultiu, dotat de funcions més àmplies, sobretot en relació amb la garantia dels drets estatutaris, i de la possibilitat d'emetre dictàmens vinculants; en definitiva, s'ha creat una nova institució, un nou Consell que, malgrat el seu nom, deixa de ser un òrgan merament consultiu per tenir també funcions de control; s'han incorporat a l'Estatut institucions que fins ara tenien un reconeixement merament legal, com la Comissió Jurídica Assessora, el Consell de l'Audiovisual de Catalunya o el Consell Econòmic i Social i, molt especialment, s'hi ha introduït per primera vegada un llarg capítol dedicat al Govern local en què, juntament amb un seguit d'articles del títol preliminar i del títol dedicat al finançament –en què figura un capítol dedicat a les finances dels governs locals–, es pretén interioritzar al màxim el Govern i l'Administració locals, i enfortir-ne i garantir-ne l'autonomia, a banda de reforçar la seva participació en el funcionament de les institucions de la Generalitat a través del Consell de Governos Locals, també de nova creació.

Pel que fa al primer d'aquests objectius, l'Estatut proclama que els municipis, les vegueries, les comarques i els altres ens locals que les lleis determinin integren el sistema institucional de la Generalitat, com a ens en els quals aquesta s'organitza territorialment. És cert que l'Estat continua tenint una relació directa amb els ens locals a Catalunya, a través sobretot de les seves competències bàsiques, però l'Estatut deixa clar que, com succeeix en la immensa majoria dels estats políticament descentralitzats,



DGRI

El Consell de Garanties Estatutàries substitueix el Consell Consultiu.

la seva relació primordial i ordinària és amb la Generalitat. Això és així perquè la manera com s'organitzen i actuen els ens locals només afecta els interessos generals de l'Estat o els d'altres comunitats autònomes de manera molt indirecta i, per això mateix, aquestes qüestions, sempre que es respecti l'autonomia dels ens locals, han de ser regulades per les respectives comunitats autònomes. En aquest sentit, els articles 84 i 160.1 de l'Estatut garanteixen que, d'acord amb el que estableixin les

lleis del Parlament de Catalunya, els ens locals tindran competències pròpies en un seguit de matèries que detalla. Igualment, reconeix que els municipis gaudeixen d'una autonomia plena en l'exercici d'aquestes competències. Finalment, cal notar que una de les principals novetats de l'organització territorial és la incorporació de les vegueries, com a àmbit territorial específic per a l'exercici del govern intermunicipal de cooperació local i com a divisió territorial de la Generalitat per a l'organització territorial dels seus serveis. En l'àmbit del finançament local, a banda de preveure les competències de la Generalitat en aquesta matèria, l'Estatut de 2006 proclama i regula amb detall el principi de suficiència de recursos dels governs locals, la seva autonomia pressupostària i de despesa en l'aplicació dels seus recursos, i la capacitat de regular les seves pròpies finances en el marc del que estableixin les lleis.

3.4. El Poder judicial a Catalunya

El títol dedicat al poder judicial a Catalunya també és nou, ja que l'Estatut de 1979 regulava aquesta qüestió en sis breus articles dins del títol destinat a les competències de la Generalitat. Els objectius perseguits en aquest àmbit eren, en essència, contribuir a millorar el funcionament del servei públic de la justícia a Catalunya i apropar al màxim el seu govern i la seva gestió. Concretament, es tractava d'enfortir la posició del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya com a òrgan en què culmina l'organització judicial a Catalunya i com a última instància judicial de tots els processos iniciats a Catalunya; en segon lloc, es pretenia preveure la creació d'un òrgan de



El Palau de Justícia de Barcelona.

govern del poder judicial a Catalunya, desconcentrat del Consell General del Poder Judicial i, finalment, es volien ampliar les competències de la Generalitat en tot el que afecta els mitjans personals i materials al servei de l'Administració de justícia. Doncs bé, segons el meu parer, aquest és un dels títols més reeixits de l'Estatut de 2006, malgrat que, com no podia ser d'altra manera, en certs aspectes la seva virtualitat a la pràctica està molt condicionada pel que estableixi la futura Llei orgànica del poder judicial, a la qual, forçosament, s'han hagut de fer reiterades remissions.

Això es així perquè, a diferència del que sol succeir en la majoria dels estats políticament descentralitzats, a Espanya el poder judicial és únic i, a més, a la Constitució hi ha unes reserves de llei orgànica molt potents pel que fa a la constitució, el funcionament i el govern dels jutjats i tribunals, i a l'estatut jurídic de tot el personal al servei de l'Administració de justícia; a més, la Constitució atribueix el govern del Poder Judicial al Consejo General, i també reserva la seva regulació a una llei orgànica. Això vol dir que correspon a l'Estat, que és l'únic que pot dictar lleis orgàniques, regular la constitució, el funcionament i el govern del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, dels òrgans de govern del Poder Judicial a Catalunya i l'estatut jurídic de tot el personal a Catalunya. És cert que es pot argumentar que aquestes reserves de llei orgànica no són absolutes, com ho demostra el fet que els estatuts d'autonomia vigents fins ara –entre ells l'Estatut de Catalunya de 1979– poden completar la

regulació orgànica, però també és cert que aquesta regulació depèn en aquests àmbits del que estableixi l'específica llei orgànica a què fa referència la Constitució; això no és així, en canvi, pel que fa als mitjans materials i al personal, llevat de la regulació del seu estatut jurídic –expressió aquesta darrera que s'ha interpretat fins ara de manera molt expansiva, en contra de la doctrina del Tribunal Constitucional que declara que l'abast de les matèries sotmeses a reserva de llei orgànica s'ha d'interpretar restrictivament per evitar al màxim el perill de petrificació de l'ordenament.

Si es tenen en compte aquests condicionants i a reserva del que pugui establir la Llei orgànica, crec que cal acceptar que la regulació estatutària de les funcions del Tribunal Superior és prou precisa i garanteix adequadament l'objectiu proposat (així, per evitar

problemes que s'han produït aquests darrers anys, es preveu per exemple que el TSJC és l'última instància de tots els processos i recursos, tant si el dret invocat és el català com si és l'estatal); és igualment rellevant la previsió estatutària relativa a l'existència del Consell de Justícia de Catalunya, malgrat que la seva composició definitiva depèn del que estableixi la Llei orgànica i que l'Estatut tan sols ha previst la presència de membres elegits pel Parlament de Catalunya, però no el seu nombre. Les competències de la Generalitat s'amplien significativament pel que fa al personal al servei de l'Administració de justícia –per exemple, pot crear cossos de funcionaris propis–, i en l'àmbit dels mitjans materials, en què ja tenia reconegudes àmplies competències, a banda de garantir-les estatutàriament, se n'incorporen de noves, com per exemple la relativa a la participació en la gestió i el rendiment dels dipòsits i les consignacions judicials, que té una molt notable transcendència pràctica atesa la seva elevada quantia. Les competències de la Generalitat també es reforcen pel que fa a l'oficina judicial, els instituts forense i de toxicologia, la demarcació i planta judicial o la justícia de pau, malgrat que el nivell d'aquestes millores depèn del que finalment estableixi la Llei orgànica del poder judicial.

3.5 Les competències

El títol relatiu a les competències té un relleu molt especial, ja que s'hi fixa jurídicament el nivell de poder públic atribuït a la Generalitat. Com he avançat, en aquest àmbit es tractava, en essència, d'ampliar i millorar la qualitat de les competències de la Generalitat. Doncs bé, aquesta ampliació competencial es produeix en més de 150 àmbits materials o submatèries en les quals la Generalitat o bé assumeix competències que abans no tenia (per exemple, en immigració), o assumeix competències legislatives quan abans les tenia de fet o de dret només executives (per exemple, nombroses submatèries sanitàries), o n'assumeix d'exclusives quan abans en tenia només d'executives o de compartides (per exemple, l'organització interna de les caixes).¹ Però, juntament amb aquestes millores específiques que amplien les competències en matèries o submatèries concretes, l'Estatut de 2006 introdueix millores genèriques, tant o més importants, que afecten totes les competències i n'incrementen la qualitat. Així, per exemple, el nou Estatut conté preceptes en què es pretén garantir l'exclusivitat de les competències exclusives de la Generalitat; limitar l'expansivitat de les competències bàsiques estatals; evitar que l'activitat de foment estatal, el denominat *spending power*, s'utilitzi per subvertir el sistema de

1. http://www10.gencat.net/drep/binaris/Millores%20nou%20Estatut-tcm12_29351.pdf

distribució de competències; assegurar que la Generalitat no es veurà privada de les seves competències, pel sol fet que els fenòmens objecte de les seves competències s'estenguin al territori d'altres comunitats autònomes, o incorporar l'acció exterior com a facultat inherent a les competències autonòmiques.

Si se'm permet un breu *excursus* de caire més tècnic, les tècniques que empra l'Estatut de 2006 per tractar d'assolir aquests objectius es podrien resumir així:

En primer lloc, pel que fa a la garantia de l'exclusivitat de les competències exclusives, l'Estatut de 2006:

- a) A diferència de l'Estatut de 1979, incorpora una definició expressa d'aquest tipus de competència, en què es declara que en aquests casos correspon «de manera íntegra» a la Generalitat, i «únicament» a ella, les potestats legislatives, les reglamentàries i la funció executiva. D'aquesta manera, encara que no es digui així explícitament –i formalment s'hagi suprimit en la redacció final el terme *excloent*, que en gran manera era redundant–, en aquestes matèries s'exclou tota intervenció per part de l'Estat des d'altres títols competencials.
- b) Precisa amb detall les submatèries en què la Generalitat té reservada la competència exclusiva. Així, no es parla només d'«agricultura», sinó d'«agricultura que en tot cas inclou la regulació i l'execució sobre la qualitat, la traçabilitat i les condicions dels productes agrícoles i ramaders, la sanitat vegetal i animal quan no tinguin efectes sobre la salut humana, i la protecció dels animals...» i així fins a nou submatèries. Igualment, no es fa referència al «comerç interior», sinó que s'especifica que dins d'aquesta matèria «en tot cas s'inclou» la determinació de les condicions administratives per exercir l'activitat comercial, la regulació administrativa de les modalitats de venda, la regulació dels horaris comercials respectant en el seu exercici el principi constitucional de la unitat de mercat, etc. Certament, en l'Estatut de 1979 també s'atribuïa a la Generalitat la «competència exclusiva» sobre agricultura o sobre comerç interior, però a la pràctica un nombre important de submatèries, com per exemple els horaris comercials o les condicions dels productes agrícoles o ramaders, van ser objecte de regulació estatal des de títols horitzontals com el de bases i coordinació de la planificació de l'activitat econòmica (article 149.1.13 CE). La nova redacció estatutària, en especificar les sub-

matèries i definir sòlidament l'exclusivitat funcional sobre aquestes, ha de contribuir a preservar l'exclusivitat d'aquestes competències autonòmiques. Naturalment, quan parlo d'exclusivitat, em refereixo a la titularitat de la competència; pel que fa al seu exercici, la Generalitat serà lliure per establir els instruments de cooperació amb les altres comunitats autònomes o amb l'Estat que consideri adients per tal que la seva activitat sigui com més eficaç millor. La constatació que en el món actual cada cop és més necessari l'exercici cooperat de les competències no redueix la importància de deixar clar a qui correspon la seva titularitat; és important no solament per garantir la lliure decisió dels titulars a l'hora de decidir si actuen cooperadament i com ho fan, sinó també des de la perspectiva democràtica per deixar clar davant dels electors quin és l'ens responsable de cadascuna de les diverses activitats públiques.

- c) L'exclusivitat també es pretén garantir substituint la clàusula «sens perjudici», que acompanyava en molts casos les competències exclusives a l'Estatut de 1979, per la clàusula «respectant el que estableixi l'Estat en exercici de les competències que li atribueix l'article [...] de la Constitució». Amb aquesta fórmula es vol deixar clar que, a diferència del que va succeir amb la interpretació de la clàusula «sens perjudici», la clàusula «respectant» no conté una habilitació indirecta per tal que l'Estat pugui exercir competències sobre submatèries que es poden considerar integrades en les competències exclusives de la Generalitat, sinó que l'únic que s'estableix és que aquesta, en exercir aquestes competències exclusives, ha de respectar el que hagi establert l'Estat en exercir les seves competències sobre una matèria diferent, malgrat que relacionada amb la de la competència autonòmica. Dit d'una altra manera: a diferència de la clàusula «sens perjudici», la clàusula «respectant» no es refereix a la titularitat de les competències sinó al seu exercici. En rigor, el que es fa amb aquesta clàusula és introduir una excepció al principi de prevalença de les disposicions dictades per les comunitats autònomes en exercici de les seves competències exclusives: en les competències exclusives en què figura la clàusula «respectant», preval el que hagi establert l'Estat, però, insisteixo, el que hagi establert l'Estat en una altra matèria. Així, per seguir amb l'exemple de la competència en matèria d'agricultura, l'article 116 de l'Estatut de 2006 l'atribueix en exclusiva a la Generalitat, «respectant el que estableixi l'Estat en matèria de sanitat, i de bases i coordinació de la planificació general de l'economia». Doncs bé, aquesta previsió no faculta l'Estat per regular la qualitat dels productes agrícoles o ramaders, des de la matèria de sanitat –humana– o

des de la planificació general de l'economia –que, com especifica aquest mateix article estatutari, és l'única submatèria en què poden entrar les bases estatals i es refereix a l'agricultura com a sector de l'economia, no a aspectes com els relatius a la qualitat dels productes agraris–; l'únic que estableix aquesta clàusula és que la Generalitat, en regular aquesta qualitat, ha de tenir present la normativa estatal sobre sanitat humana i les bases econòmiques que afecten el sector agrari o ramader. Aquesta distinció entre titularitat i exercici de les competències té una notable transcendència pràctica, ja que en cas de conflicte de competències,

si el Tribunal Constitucional considera que una determinada activitat de la Generalitat realitzada en exercici d'una competència exclusiva no respecta el que ha establert l'Estat en exercici de les seves competències protegides per la clàusula «respectant», declararà la vulneració competencial però no traslladarà a l'Estat la titularitat i l'exercici d'aquesta actuació, sinó que es limitarà a anul·lar-la per tal que sigui la Generalitat la que torni a exercir-la respectant el que hagi establert l'Estat en una matèria que és confrontant, però diversa de la matèria objecte de la competència autonòmica. A la pràctica, ja s'ha donat algun cas en què s'ha aplicat aquesta nova configuració de les competències exclusives; en refereixo a la creació d'un centre de control oficial de rendiment làctic, que té com a finalitat declarada millorar la qualitat de les

produccions làctiques, i s'ha considerat que correspon a la competència exclusiva de la Generalitat sense que la relació d'aquesta matèria amb la salut humana i amb la planificació econòmica del sector la converteixi en una competència compartida com succeïa fins ara: la Generalitat pot regular aquest centre sense sotmetre's a bases estatals.

Aquesta idea, que té una important transcendència pràctica, crec que queda ben reflectida en l'article 121, ja esmentat, en què s'atribueix a la Generalitat la competència exclusiva sobre horaris comercials, «respectant en l'exercici d'aquesta competència el principi constitucional d'unitat de mercat». Amb aquest incís no s'atribueix a l'Estat cap competència per regular aquests horaris, únicament es recorda que, quan la Generalitat reguli aquesta qüestió, no ho pot fer de manera que vulneri aquest principi del dret europeu, que implícitament també figura en la Constitució espanyola.

L'Estatut disposa de 223 articles i incorpora nous títols com el dedicat als drets, deures i principis rectors de les polítiques públiques o els relatius al poder judicial a Catalunya i a les relacions de la Generalitat amb l'Estat, amb les altres CCAA i amb la Unió Europea

És clar que, si no hi ha voluntat política per canviar les coses, la substitució de la clàusula «sens perjudici» per la de «respectant», malgrat la claredat de la voluntat legal de canvi, pot quedar inaplicable. Tanmateix, a l'hora d'exigir-ne l'aplicació, cal tenir present que la distinció entre aquestes dues clàusules tenia ja un precedent en l'Estatut de 1979, amb relació a la competència de la Generalitat sobre cooperatives, que, en lloc d'incorporar la clàusula «sens perjudici», s'atribuïa «respectant la legislació mercantil», i el Tribunal en diverses sentències va donar relleu a la distinció entre els dos tipus de clàusula.

En segon lloc, pel que fa a la limitació de l'expansivitat de les competències bàsiques estatals, o, si es vol, a la garantia de les competències autonòmiques de desenvolupament de les bases, les dues tècniques emprades han estat les següents:

- a) Incorporar a l'Estatut la doctrina del Tribunal Constitucional, que declara, com a regla general, que les bases han de ser principis, no normes de detall, i, a més, s'han de fixar en normes amb rang de llei, malgrat que s'admetin excepcions a aquesta regla. En l'Estatut, a l'hora d'incorporar aquesta regla general, s'afegeix als principis l'expressió «o mínim comú normatiu», i les excepcions no s'acoten de manera expressa i única en el text estatutari, sinó que s'establiran «d'acord amb la Constitució i l'Estatut» –que tan sols en preveu una en l'article 126, que estableix que les bases en matèria d'entitats de crèdit poden contenir regles concretes, no només principis. És cert que, com que no s'han acotat en l'Estatut totes les excepcions a la regla general, s'ha deixat un punt de fuga que, segons com s'interpreti, pot reduir molt notablement la virtualitat d'aquesta previsió estatutària; tanmateix cal tenir present que, com saben els juristes, les excepcions a les regles generals s'han d'interpretar de manera restrictiva. Aquesta idea es reforça en el text estatutari, d'una banda, en preveure expressament que la Generalitat, en exercir les seves competències de desenvolupament de les bases, ha de poder establir polítiques pròpies –cosa que esdevé impossible si les bases són de detall–; d'altra banda, es reforça també en precisar que les bases s'han de desenvolupar mitjançant lleis del Parlament. Caldrà veure com s'interpreta i s'aplica aquest enigmàtic precepte, però el cert és que en qualsevol cas resulta difícil poder desenvolupar mitjançant una llei les bases estatals si aquestes són de detall i consten, com succeeix fins ara, en reglaments o, fins i tot, en actes executius. Un altre punt de fuga, que en aquest cas afectaria la regla general,

es podria trobar en l'expressió «o mínim comú normatiu». D'entrada, és difícil interpretar-lo com a merament explicatiu del terme «principis»; més aviat sembla alternatiu o complementari. Però és cert, en primer lloc, que l'article parla de «normatiu» i, per tant, se n'exclouen actes administratius o d'execució i, en segon lloc, cal observar que les poques vegades que el Tribunal Constitucional ha emprat aquesta locució ho ha fet normalment –malgrat que no sempre– en un sentit restrictiu, pròxim al concepte d'estàndards mínims i a l'obligació de deixar espai per tal que les comunitats autònomes els desenvolupin i complementin. Caldrà estar atents al futur desenvolupament d'aquest concepte de bases, especialment a les excepcions que s'hi obren, que, en tot cas, si es generalitzessin, constituïrien una veritable subversió de la voluntat limitadora clarament establerta en l'Estatut.

- b) Identificar submatèries que fins ara s'havien considerat part de matèries en les quals l'Estat tenia competències bàsiques i incloure-les en àmbits materials en què la Generalitat té competències exclusives. D'aquesta manera, les bases estatals no s'acoten només des del punt de vista funcional –principis establerts per llei–, sinó també materialment: hi hauria àmbits en què les bases no podrien penetrar ni com a principis, ja que els estatuts han considerat que, en aquestes submatèries, els interessos generals de l'Estat hi estan afectats de manera tan remota que no és justificable una intervenció bàsica estatal. Això és el que succeeix, per exemple, respecte de la competència sobre l'organització territorial de l'Administració de la Generalitat (article 150) o sobre l'organització territorial de Catalunya. En aquestes matèries l'Estat no podrà dictar bases, com feia fins ara des de la seva competència bàsica sobre el règim jurídic de les administracions públiques. També és el cas de nombroses submatèries del règim local, com la determinació de les competències i de les potestats pròpies dels municipis en els àmbits de competència de la Generalitat o el règim dels béns de domini públic, comunals i patrimonials (article 160) o en la matèria de funció pública i el personal al servei de les administracions públiques catalanes, en què hi ha aspectes –per exemple tot el que fa referència a la carrera funcional– que, en reservar-se en exclusiva a la Generalitat, l'Estat no hi podrà entrar a través de les bases sobre el règim estatutari dels funcionaris (article 136) o, per posar un exemple pràctic, que ja s'ha suscitat, els plans de gestió de les conques hidrogràfiques internes de Catalunya, que ja no requeriran l'aprovació del Govern de l'Estat tal com exigia un precepte establert per l'Estat en exercici de la competència bàsica que preveu l'article 149.1.13 CE.

El caràcter exclusiu de les conques internes (article 117) fa que, en aquest cas, no hi puguin entrar les bases estatals.

En tercer lloc, pel que fa a l'activitat de foment estatal, l'Estatut es limita a incorporar una jurisprudència constitucional, tan reiterada pel Tribunal com sovint oblidada per l'Estat (article 114). Aquesta doctrina accepta que l'Estat pot destinar els seus recursos econòmics a qualsevol matèria i amb qualsevol finalitat, però ho ha de fer respectant el sistema constitucional i estatutari de distribució de competències. Això vol dir que si l'Estat atorga subvencions o ajuts en àmbits materials en què no té competències, per exemple, en matèria d'habitatge, pot fixar uns objectius genèrics per sectors o subsectors sencers d'activitat, però no els pot concretar, ni pot regular el procediment i les condicions per obtenir els ajuts, ni menys encara els pot tramitar i concedir. La qüestió és rellevant, ja que si l'Estat pogués concretar els objectius (per exemple, vinculant les subvencions en matèria d'habitatge a la construcció de pisos de 40 m²), estaria fixant indirectament les polítiques que correspon determinar a les comunitats autònomes. Tenen la competència exclusiva sobre la matèria i, si pogués regular i gestionar la concessió dels ajuts, estaria exercint activitats legislatives i d'execució que corresponen a les comunitats autònomes en les matèries que tenen competències legislatives o executives. En cas que l'Estat vulgui destinar recursos a una matèria en la qual només té bases, pot especificar més les finalitats bàsiques de les subvencions, però ha de deixar espai per tal que les comunitats autònomes puguin concretar-les i puguin realitzar la resta de les activitats legislatives i executives (regular condicions, tramitar, concedir, etc.). Finalment, si es tracta de matèries en què l'Estat té tota la legislació, li correspon concretar els objectius i regular les condicions de les submatèries, però la seva gestió correspon a les comunitats autònomes. En tots i cadascun dels butlletins oficials de l'Estat, es publiquen diàriament més d'una desena de subvencions i ajuts; en molts d'aquests casos, l'Estat es reserva totes les funcions, malgrat que es tracta de matèries en les quals no té competències exclusives; l'argument que se sol utilitzar en la majoria dels casos –no en tots– és que es tracta de subvencions que no són territorialitzables; és a dir, que no es poden «repartir» entre les 17 comunitats autònomes. En alguns casos aquest argument és atendreble; de fet, el mateix Tribunal Constitucional reconeix aquesta excepció en la seva doctrina; en altres, en canvi, no hi ha cap element que permeti justificar aquesta manca de territorialització. Per evitar que l'excepció es converteixi en regla, l'Estatut preveu que la Generalitat participará

en la determinació del caràcter no territorialitzable de les subvencions estatals i, a més, estableix que, d'acord amb el que fixi l'Estat, participarà en la gestió i la tramitació d'aquest tipus de subvenció. Aquesta doctrina s'aplica també a les subvencions europees.

L'Estatut de 2006 també intenta evitar una aplicació esbiaixada i restrictiva del principi de territorialitat de les competències autonòmiques. Aquest principi, consagrat en el mateix Estatut, obliga les comunitats autònomes a exercir les seves competències sobre fenòmens socials radicats dins del seu territori; tanmateix, amb freqüència, s'interpreta l'abast d'aquest principi de manera tan restrictiva que porta a traslladar a la competència estatal activitats sobre les quals aquest no té cap competència, basant-se només en el fet que les activitats esmentades es refereixen a fenòmens que s'estenen al territori de diverses comunitats autònomes o l'afecten. En aquests casos, cada cop més freqüents, no s'intenta fragmentar l'activitat pública per tal que cada comunitat autònoma pugui actuar sobre la part del fenomen radicada en el seu territori, ni, subsidiàriament, s'arbitren mecanismes de col·laboració entre les comunitats autònomes afectades o mecanismes de coordinació estatals, sinó que l'activitat es trasllada automàticament a l'Estat. No és necessari insistir en el potencial reductor de l'abast de les competències autonòmiques d'aquest tipus d'interpretació, sobretot en un món globalitzat en què són molt pocs els fenòmens socials dotats d'un mínim relleu econòmic, polític o social que tenen un abast territorial exclusivament intracomunitari. La pràctica estatal en fixar els punts de connexió territorial de les competències autonòmiques i estatals, juntament amb la manca quasi absoluta d'una cultura de relacions de cooperació horitzontals entre comunitats autònomes, propicia aquest trasllat de competències autonòmiques a l'Estat.

Doncs bé, l'Estatut (article 115), en aquesta qüestió, també es limita a incorporar una doctrina consolidada del Tribunal Constitucional, que estableix que, quan un fenomen social sobre el qual les comunitats autònomes tenen competències, s'estén al territori de diverses comunitats autònomes, cal en primer lloc intentar fragmentar l'activitat pública entre les comunitats autònomes afectades; si això no és viable, cal intentar establir mecanismes de col·laboració entre les comunitats i, finalment, si això tampoc no és possible, cal que l'Estat estableixi mecanismes de coordinació entre les comunitats autònomes.

Igualment, relacionat indirectament amb el principi de territorialització i amb la seva flexibilització, l'Estatut de 2006 incorpora una previsió molt

transcendent: la declaració segons la qual és consubstancial a la majoria de les competències autonòmiques l'exercici d'una acció exterior; és a dir, el reconeixement que la Generalitat pot realitzar actuacions relacionades amb les seves competències més enllà del territori de l'Estat. De fet, l'Estatut estén l'acció exterior de la Generalitat a l'impuls de la projecció de Catalunya i a la promoció dels seus interessos fora de les fronteres estatals. L'Estatut dedica un capítol sencer, totalment nou, a aquesta qüestió importantíssima, que no es confon amb la competència estatal sobre relacions internacionals i que, entre altres, dóna suport estatutari a l'establiment d'oficines de la Generalitat a l'exterior (article 194); a la possibilitat de subscriure acords de col·laboració, el contingut dels quals es deixa molt obert (article 195), i a una participació concreta en la subscripció de tractats internacionals que afectin de manera directa i singular les competències de la Generalitat (article 196).

Aquestes quatre grans previsions estatutàries relatives a les competències es completen amb altres, com la incorporació de la potestat reglamentària a les competències executives de la Generalitat (article 112), que en l'Estatut de 1979 no existia, o l'atribució a la Generalitat de facultats de participació molt nombroses en l'exercici de competències estatals, normalment mitjançant informes preceptius, malgrat que no vinculants. Aquestes facultats de participació, que superen el centenar, permeten afirmar que, juntament amb els tres tipus de competències formalment definides en l'Estatut –les exclusives, les compartides i les executives–, apareix al llarg del text un quart tipus de títol competencial: el de les competències de participació en l'exercici de competències estatals, que s'uneix als mecanismes de participació que tot seguit analitzo i que apunten a la voluntat de reforçar un vessant de l'Estat de les autonomies poc desenvolupat i que, si s'aplica a la pràctica, fins i tot podria contribuir a modificar en part la naturalesa de la descentralització política que impera a Espanya.

En efecte, com s'acaba d'apuntar, una altra de les novetats importants de l'Estatut és que, per primera vegada en un estatut d'autonomia, es dedica un títol sencer a les relacions de la Generalitat amb l'Estat, amb les altres comunitats autònomes i amb la Unió Europea. En aquest cas, cal acceptar que la modificació introduïda en la negociació a les Corts Generals en l'article 3.2 concorda millor amb el contingut de l'Estatut que en la redacció del projecte d'Estatut aprovat pel Parlament. L'Estatut mostra una decidida voluntat de la Generalitat de participar com a tal en les institucions i en la fixació de les polítiques de l'Estat.



FOTOGRAFIA: DANIELE PIERRE

El Govern ha començat a desplegar el nou Estatut atorgant a la Delegació de Brussel·les la representació oficial davant la Unió Europea.

Des d'aquesta perspectiva, l'Estatut preveu i regula mecanismes de participació bilaterals –com ara la Comissió Bilateral Generalitat-Estat o la Mixta d'Asser Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat– i fa referència, dins de les limitades possibilitats reguladores d'un estatut d'autonomia, als mecanismes multilaterals. Les funcions de la Comissió Bilateral s'han reduït respecte de les que figuraven en el projecte d'Estatut, però continuen sent importants i potser són més realistes. En qualsevol cas, la rellevància pràctica d'aquest tipus d'instruments no depèn tant de la seva regulació jurídica com de la voluntat de les forces polítiques que hi són representades. L'Estatut es fa ressò també d'una vella reivindicació, ja que preveu la participació de la Generalitat en la designació de membres del Tribunal Constitucional i del Consell General del Poder Judicial, en els termes que estableixin les lleis. Certament, aquestes lleis depenen de la voluntat estatal, però el mandat estatutari, formulat en els únics termes en què pot fer-ho un estatut, és prou clar.

Pel que fa a la Unió Europea, atesa la seva creixent intervenció en molts àmbits materials en què la Generalitat té competències, era del tot imprescindible cobrir el buit de l'Estatut de 1979 i regular la participació de la Generalitat, a través de l'Estat, tal com obliga la mateixa Unió. Així es fa en un extens capítol que regula de manera detallada la participació en la formació de les posicions estatals, en el desenvolupament i l'aplicació del dret europeu i en les institucions i els organismes europeus. Algunes d'aquestes regulacions ja es trobaven en normes estatals, però ara se'ls donen rang i garantia estatutaris.

3.6. El sistema de finançament

Finalment, en l'àmbit del finançament, és clar que l'Estatut de 2006 no estableix un model de concert econòmic com el que s'aplica a les comunitats forals, però també ho és que introdueix millores en l'autonomia tributària de Catalunya. Així, garanteix que els ingressos de la Generalitat procedeixin totalment del rendiment dels impostos pagats pels ciutadans de Catalunya i, a aquest efecte, incrementa el percentatge que correspon a la Generalitat en aquests impostos (el 50 % de l'IRPF i de l'IVA, el 58 % dels impostos especials i el 100 % de la resta). Es reconeix a la Generalitat capacitat normativa sobre tots els impostos, incrementant la que actualment ja té sobre l'IRPF i assumint-ne de bell nou respecte de la fase minorista de l'IVA i dels impostos especials. Es crea l'Agència Tributària de Catalunya, que gestiona, recapta, liquida i inspecciona tots els impostos propis de la Generalitat i els tributs estatals cedits totalment, i es preveu la creació, en el termini de dos anys, d'un consorci, en què participaran de manera paritària l'agència estatal i la catalana per a la gestió dels altres impostos estatals recaptats a Catalunya, que podrà transformar-se en l'Administració Tributària de Catalunya. L'Estatut preveu també un seguit de criteris que s'hauran de tenir en compte a l'hora d'establir els mecanismes d'anivellació i solidaritat, entre els quals destaca el que determina que la seva finalitat és que els serveis d'educació, sanitat i altres serveis socials essencials de l'Estat del benestar puguin assolir nivells similars, sempre que duguin a terme un esforç fiscal també similar. Entre aquests criteris, hi figura el que s'ha denominat el «principi d'ordinalitat», segons el qual, en l'ordre de rendes per càpita de les comunitats autònomes, Catalunya no pot ocupar, després d'aplicar els mecanismes d'anivellament, un lloc inferior al que ocupava abans de dur a terme aquesta redistribució de recursos. Cal destacar, finalment, el mandat que per un període de set anys les inversions estatals a Catalunya s'han d'equiparar al pes relatiu del PIB català en relació amb l'espanyol; cal recordar que, durant el període 1991-2005, la inversió estatal a Catalunya va representar el 12 % del total, mentre que la població representa el 16,5 % i el PIB el 18,8 %.

4. Apunt final

Aquests són, segons el meu parer, alguns dels elements més destacables de l'Estatut de 2006. El nou text estatutari obre, sens dubte, unes noves perspectives d'ampliació i millora de l'autogovern de la Generalitat i, el que és més rellevant, de millora del benestar dels ciutadans de Catalunya. El temps dirà, ben aviat, si aquestes expectatives es compliran o no a la pràctica. ■

Novetat legislativa

Activitat Parlamentària dedica un comentari en profunditat a cadascuna de les lleis aprovades durant el sisè període de sessions, que han pres una rellevància especial, sigui per raó de la matèria, de l'abast o de les novetats que introdueix. Cada comentari està elaborat per una persona coneixedora de la matèria i del procés d'elaboració de la llei.

Perquè una nova llei de la iniciativa legislativa popular?

Joaquim Brugué i Torruella

*Director general de Participació Ciutadana del
Departament de Relacions Institucionals i Participació*

L'origen d'aquesta llei cal trobar-lo en l'Acord de Govern d'aquesta legislatura que incorpora la voluntat i el compromís de promoure la participació ciutadana en els afers públics.

El compliment d'aquest compromís exigeix una actuació positiva per fer-lo efectiu. La participació no s'improvisa, no sorgeix espontàniament, no es pot fer per decret o mitjançant crides genèriques. Per afavorir-la cal posar a disposició de la ciutadania normes i instruments que canalitzin la seva relació amb els poders públics. Aquestes eines han de complir, almenys, dos requisits: facilitat d'utilització i eficàcia per aconseguir la finalitat que promouen.

L'experiència dels, gairebé, deu anys de vigència de la llei 2/1995, de 23 de març, de la iniciativa legislativa popular ens indica que no oferia mitjans senzills, ni garantia l'eficàcia del seu resultat. En primer lloc, perquè no establia cap tipus de suport ni assessorament tècnic per facilitar la tasca, sempre complexa, de traslladar una idea o un interès a l'articulat d'una llei. A més, el nombre de signatures exigint i el suport

econòmic màxim previst no en-grescaven, sinó que més aviat suposaven un obstacle.

En segon lloc, perquè la Comissió Promotora perdia el control sobre la seva proposta a partir de la presentació de les signatures. L'any 2000 es produí una situació extravagant i paradoxal: la d'aquella iniciativa legislativa recolzada per milers de signatures que reclamaven la prohibició de la incineració de residus i es transformà, en el tràmit parlamentari, en una llei reguladora dels residus, pervertint la finalitat perseguida per les persones signatàries. (Núm.

de tramitació 202-00109/05 que esdevingué la Llei 11/2000, de 13 de novembre, reguladora de la incineració de residus).



Calia, doncs, una nova regulació que superés aquestes deficiències i per tal de cercar el màxim d'opinions i suggeriments es va fer un procés participatiu al qual es convocà a les comissions que havien promogut alguna iniciativa legislativa i a altres representants de la societat civil organitzada. Es constataren les deficiències inicials i es realitzaren diferents propostes, moltes de les quals estan recollides a la Llei 1/2006.

Contingut de la Llei

Capítol I: objecte i exercici de la iniciativa legislativa popular (ILP)

Les matèries sobre les quals es pot promoure una ILP són les que la Generalitat en té competències i el Parlament pot legislar, amb l'exclusió d'aquelles reservades per l'Estatut a la iniciativa legislativa exclusiva de diputats, grups parlamentaris o Govern i les relatives als pressupostos de la Generalitat i als tributs.

Les persones legitimades per exercir la ILP són les que, sense estar privades dels drets polítics, tenen la condició política de catalanes, aquelles que sense tenir aquesta condició tenen més de setze anys,

estan degudament inscrites en el padró d'algun municipi català i tenen nacionalitat espanyola o de qualsevol Estat membre de la Unió Europea, o d'Islàndia, Liechtenstein, Noruega o Suïssa, i també les que resideixin legalment a Espanya, d'acord amb la normativa d'estrangeria.

Els membres de la Comissió Promotora, a més d'aquests requisits, han de ser majors d'edat i no poden ser diputats del Parlament, ni membres de les corporacions locals, de les Corts Generals o del Parlament Europeu. A més, no poden incórrer en les causes d'inelegibilitat o d'incompatibilitat que la legislació vigent estableix per als diputats al Parlament de Catalunya.

Capítol II: presentació i admissió a tràmit

La Comissió Promotora ha de presentar a la Mesa del Parlament el text articulat de la seva proposta juntament amb una memòria que ho justifiqui, i la Mesa l'ha d'admetre a tràmit si no incorre en cap causa d'inadmissió. Contra els acords d'inadmissió la Comissió pot interposar un recurs d'emparament davant el Tribunal Constitucional.

Capítol III: recollida de signatures

La recollida de signatures s'ha de fer en un termini màxim de 120 dies prorrogables fins a 60 dies més. Les signatures han de ser autenticades per notaris, secretaris judicials, secretaris municipals o fedataris nomenats per la Comissió Promotora que jurin o prometin complir l'obligació de verificar la identitat de les persones signatàries.

Després caldrà acreditar la seva inscripció en el padró municipal (si no tenen divuit anys no consten en el Cens electoral) o en el Cens electoral, tasca que han de fer funcionaris públics com ara secretaris municipals, responsables del Cens electoral o de l'Institut d'Estadística de Catalunya.

La Junta Electoral fa el recompte definitiu i indica si hi ha el mínim de 50.000 signatures vàlides i ho comunica a la Mesa del Parlament.

La Junta Electoral ha de vetllar per la regularitat del procediment. Tanmateix, la Disposició transitòria primera nomena una Comissió de Control per fer aquestes funcions fins que s'aprovi la Llei electoral de Catalunya.

Capítol IV: la tramitació parlamentària

Aquest capítol remet al Reglament del Parlament, «sens perjudici de les especialitats que especifica aquesta Llei». Aquestes especialitats són:

a) la Comissió Promotora pot comparèixer davant la Comissió Parlamentària abans d'obrir el període de presentació d'esmenes a l'articulat; b) pot fer arribar queixes o propostes relatives a la tramitació; i c) ha de manteniment la iniciativa en cas de dissolució del Parlament.

Capítol V: indemnització per despeses

Es preveu una indemnització per les despeses produïdes amb motiu de la recollida de signatures de fins a 0,64 euros per signatura, amb un màxim de 40.000 euros. També, es pot demanar, a l'inici, una bestreta no superior a 3.000 euros per a les primeres despeses. La quantitat s'ha fixat cercant un paral·lelisme amb les subvencions per vot que tenen els grups polítics que concorren a les eleccions i obtenen representació.

Altres disposicions

La Disposició addicional primera preveu la utilització de la signatura electrònica quan el Govern dicti «les instruccions pertinents per garantir l'eficàcia i la seguretat d'aquest mitjà teleinformàtic», i la segona remet a la legislació general sobre el procediment administratiu comú respecte de les resolucions i notificacions indicades a la Llei.

Les disposicions transitòries regulen la creació d'una Comissió de Control que farà les funcions atribuïdes a la Junta Electoral fins que s'aprovi la Llei electoral de Catalunya.

La Disposició derogatòria deroga l'anterior Llei 2/1995, de 23 de març.

Finalment les disposicions finals senyalen, la primera, un mandat al Govern per tal que presenti un projecte de llei que reguli el dret d'iniciativa ciutadana per proposar l'aprovació de disposicions de caràcter general als ens locals, i la segona, autoritza el Govern per dictar les disposicions necessàries pel desplegament de la Llei.

Modificacions més significatives incorporades a la Llei 1/2006

La Llei 1/2006 remet al Reglament del Parlament per tal de concretar els moments i els espais en els quals la Comissió Promotora podrà presentar, explicar, defensar i, fins i tot retirar, la seva proposta. És per això que alguns dels apartats que s'indiquen a continuació s'entenen a partir de la integració de l'esmentada Llei amb el nou Reglament del Parlament de Catalunya (especialment de l'article 100 al 116) que va

recollir de manera singular instruments per facilitar la presentació d'aquestes iniciatives.

Per facilitar la seva utilització

- Reducció del nombre de signatures: s'ha passat de 65.000 a 50.000. La xifra no es capriciosa, es demana un determinat esforç per aconseguir legitimitació suficient i que, al mateix temps, mantingui una proporcionalitat amb el nombre de vots necessaris per obtenir escons.
- Ampliació de la legitimitació per recolzar la ILP a les persones majors de setze anys, tot i que per formar part de la Comissió Promotora s'exigeix el requisit de la majoria d'edat.
- Extensió de la legitimitació per promoure i/o recolzar la ILP a persones nacionals d'altres països amb residència legal a Catalunya.
- Ampliació del termini per recollir signatures a 120 dies prorrogables, per causes justificades, fins a 60 més. En el debat ciutadà promogut per dur a terme l'elaboració de la Llei aparegué insistentment la dificultat per recollir les signatures exigides en els 90 dies establerts per la Llei 2/1995.
- Possibilitat d'atendre consultes i rebre assessorament tècnic per part dels serveis del Parlament per resoldre els dubtes que puguin tenir les persones promotores i ajudar-les en el compliment dels requisits formals.
- Posada a disposició d'una bestreta màxima de 3.000 euros per a les primeres despeses.
- Previsió d'utilitzar la signatura electrònica quan el Govern dicti les instruccions pertinents per garantir l'eficàcia i la seguretat d'aquest mitjà telemàtic.

De fet, cal destacar que l'any 2006 ja s'ha presentat una proposta que es tramita amb aquesta nova regulació. Es tracta de la Proposició de llei de l'ensenyament en la llengua materna i el bilingüisme escolar (202-00078/07), presentada per l'associació Convivència Cívica Catalana.

Per visualitzar la relació entre la ciutadania i el Parlament

La relació entre el Parlament i la Comissió Promotora no finalitza quan aquesta lliura la proposició de llei amb les signatures mínimes, degudament acreditades. El canal de diàleg obert entre la Cambra Legislativa i els representants de les persones que han recolzat la iniciativa continua durant el tràmit parlamentari.

- Una persona en representació de la Comissió Promotora presenta al Ple del Parlament la proposició de llei per fer el debat de totalitat, seguint el mateix tràmit que qualsevol altra iniciativa legislativa procedent del Govern o dels membres de la Cambra.
- Si la proposició de llei no és rebutjada en el debat de totalitat i continua la seva tramitació, una persona en representació de la Comissió Promotora pot presentar en el debat final del Ple la proposició definitiva del text sorgit de la Comissió Parlamentària que s'ha de sotmetre a votació.

La imatge innovadora d'un/a ciutadà/ana, que no és membre del Parlament, presentant una proposta a la Cambra, amb el suport de 50.000 signatures, il·lustra la importància d'aquesta figura i facilita una percepció més propera de l'activitat parlamentària.

Per facilitar el seguiment del tràmit parlamentari

- La Comissió Promotora, en qualsevol moment, pot presentar a la Mesa del Parlament propostes o queixes relatives a la tramitació de la iniciativa si considera que no té prou informació o que els tràmits van massa lents. La Mesa, després d'escoltar la Junta de Portaveus, li ha de respondre en un termini màxim de quinze dies.
- Pot estar present en les compareixences d'organitzacions socials que convoqui la Comissió Parlamentària.
- La Comissió Promotora ha de ser notificada pel Dictamen de la Comissió Legislativa que es presentarà al Ple per a la votació final.

Per garantir la titularitat de la iniciativa

- La Comissió Promotora, en qualsevol moment abans de la votació al Ple, pot retirar la proposició si en creu vulnerat el contingut essencial.

Els diputats i les diputades del Parlament són els únics que tenen legitimitació per convertir en Llei la proposta inicial, però no ho poden fer si els/les promotors/es la retiren.

Per a la seva utilització en l'àmbit local

La Disposició final primera ordena al Govern l'elaboració d'un projecte de Llei que reguli el dret d'iniciativa ciutadana per proposar l'aprovació de disposicions de caràcter general als ens locals.

En conclusió

El sistema dissenyat per la Llei 1/2006 i el Reglament del Parlament és força innovador en relació amb les lleis autonòmiques, estatals i europees i pot facilitar la participació ciutadana en l'elaboració de les lleis, ajudant a construir un nou motor de l'activitat legislativa que s'integra, perfectament amb l'impuls que correspon al Govern i als diputats i les diputades de la Cambra.

La Llei ferroviària de Catalunya, una eina imprescindible per al desenvolupament ferroviari autònom del país

Manel Nadal i Farreras

*Secretari per a la Mobilitat del
Departament de Política Territorial i Obres Públiques*

El Parlament de Catalunya va aprovar el passat 16 de març la Llei ferroviària de Catalunya, Llei que ha entrat en vigor aquest 10 de juliol. Es tracta d'una mesura legislativa pionera que ha de definir, regular i promoure el sector ferroviari al nostre país. Aquesta norma nova, la primera iniciativa legislativa global en matèria ferroviària que fa el Govern català, adapta la normativa catalana a les directrius europees, posa les bases per a la liberalització del mercat ferroviari a Catalunya,

i completa les atribucions de la Generalitat com a autoritat ferroviària. La Llei ferroviària, juntament amb la previsió de la liberalització del transport de passatgers que la UE planteja aproximadament l'any 2010 han de fer possible que el Govern de la Generalitat es converteixi en el titular del servei dels trens regionals i de rodalies, tal com preveu l'Estatut recentment referendat pels ciutadans.

El Govern vol demostrar que amb la seva gestió serà capaç de duplicar el nombre de viatges fets a l'any, millorar la qualitat del servei, eliminar la congestió, els retards i la manca d'informació.

Catalunya ja ha demostrat la seva capacitat de gestió quan va assumir els antics ferrocarrils de via estreta i els va convertir en el metro del Vallès i del Baix Llobregat, gestionat per FGC, o quan recentment ha renovat el tren de Lleida a la Pobla. El Govern assumirà la gestió de rodalies en tota la seva plenitud i exercirà les seves competències per decidir quina en serà l'empresa explotadora.

El nou context del sistema ferroviari

La normativa europea en matèria ferroviària ha establert un nou marc caracteritzat per la separació entre, d'una banda, la gestió i l'administració de la infraestructura, i, de l'altra, la prestació del servei ferroviari, la qual cosa facilita la liberalització del transport ferroviari de mercaderies i viatgers.

La Llei ferroviària té l'objectiu d'incorporar Catalunya en el marc europeu del sector i de coordinar les competències de la Generalitat en la matèria amb les de l'Estat.

Com a precedent, la Llei estatal 39/2003 i el Reglament que la desenvolupa, en l'àmbit de les competències de l'Estat en la matèria, han implantat els principis de les directives europees en el sector ferroviari espanyol. Com a conseqüència, RENFE s'ha transformat en dues empreses diferenciades: Administrador d'Infraestructures Ferroviàries (ADIF), que és l'ens gestor de la infraestructura, i Renfe-Operadora, que presta i explota serveis ferroviaris. Cal dir que, pel que fa als aspectes competencials, aquesta Llei ha estat recorreguda davant el Tribunal Constitucional pel Govern de la Generalitat.

La primera iniciativa legislativa en matèria ferroviària

La Llei ferroviària constitueix la primera iniciativa legislativa global en matèria ferroviària de Catalunya i completa el marc legislatiu català en transports, atès que ja compta amb lleis reguladores del transport per carretera, cable, marítim i de les infraestructures del transport aeri.

La Llei defineix el sistema ferroviari català com el conjunt d'infraestructures que és titularitat de la Generalitat, així com el conjunt de serveis que són de la seva competència, independentment de la infraestructura per la qual discorre.

L'articulat de la Llei s'avança a les competències que en aquesta matèria preveu el nou Estatut que han de comportar a la pràctica un poder més gran de decisió sobre els serveis ferroviaris que es desenvolupen a Catalunya.

- **Xarxa de rodalies:** la Llei prepara el terreny per integrar el servei de rodalies en l'àmbit de la planificació i la gestió del transport ferroviari de la Generalitat de Catalunya.

Catalunya és competent en els serveis ferroviaris que transcorren íntegrament pel seu territori, però aquesta competència s'haurà d'exercir en gran part dels casos sobre infraestructures de titularitat estatal, i, per tant, caldrà compartir les vies amb serveis estatals, interregionals i internacionals.



DGRI

- **Planificació, ordenació i regulació:** a partir d'aquest marc competencial, a grans trets, la Generalitat és competent en la planificació estratègica del sistema ferroviari de Catalunya, en l'ordenació i la regulació del sistema pel que fa a les regles bàsiques del mercat ferroviari, en l'atorgament de llicències i autoritzacions a les empreses ferroviàries, en l'autorització de la prestació de serveis ferroviaris declarats d'interès públic, en l'atorgament de certificats de seguretat i certificats

d'obertura de línies, en trams i terminals ferroviàries, en la definició del règim tarifari i en l'establiment dels cànon que han de pagar les empreses explotadores per a l'ús de les infraestructures ferroviàries.

La liberalització del mercat ferroviari

El servei de transport ferroviari es conceptua com un servei d'interès general i essencial que es presta en règim de lliure competència. Així, la Llei desplega les directrius comunitàries pel que fa a la separació de la infraestructura i el servei i a la liberalització del transport de mercaderies i de passatgers.

Aquest sistema pot ser aplicat, de manera general, per exemple en el transport de mercaderies i en determinats serveis de transport de viatgers.

- **Serveis públics de transport ferroviari:** d'acord amb les previsions de la Directiva europea, la Llei estableix que queden exclosos del règim de lliure competència els serveis que siguin considerats com a servei públic per motius d'intercomunicació territorial i les xarxes locals o regionals aïllades o serveis urbans i suburbans, ja que en ambdós casos poden necessitar aportacions econòmiques de l'Administració per al seu funcionament.

D'altra banda, la Llei preveu la prestació del servei de metro a l'entorn de Barcelona que correspon a l'Entitat Metropolitana del Transport (EMT). En concret, s'estableix la competència de l'EMT respecte de les línies existents actualment i dels seus perllongaments, així com de les línies que s'hi incorporin.

Infraestructures Ferroviàries de Catalunya (IFERCAT)

En l'àmbit organitzatiu, s'estableix que l'ens Infraestructures Ferroviàries de Catalunya (IFERCAT) és l'empresa administradora de les infraestructures ferroviàries que li adscriu el Govern i li atribueix també funcions de construcció de les infraestructures que es determinin.

L'IFERCAT és, també, l'ens encarregat de percebre de les empreses que prestin els serveis de transport un cànon per la utilització de les infraestructures ferroviàries, per les estacions o per l'ús d'altres instal-

lacions. D'altra banda, la nova Llei permet ampliar l'àmbit d'actuació d'IFERCAT respecte d'altres infraestructures de transport diferents de la ferroviària, com ara la construcció de carreteres.

Tramvies

Una novetat important de la Llei és l'establiment de normes específiques pel que fa als tramvies, per determinar la integració d'aquest mitjà de transport en el municipi, des del punt de vista urbanístic i des del punt de vista de gestió de la vialitat.

El transport tramviari serà de competència de la Generalitat de Catalunya quan en el seu recorregut transcorri per més d'un municipi, i serà competència municipal quan tot el seu recorregut sigui per un sol municipi.

A més, la Llei també estableix que el manteniment i la conservació de la línia del tramvia serà objecte d'un conveni entre l'Administració titular i l'Ajuntament corresponent.

Drets i deures dels ciutadans

Com a novetat important, la Llei preveu per primera vegada el conjunt de drets i deures que afecta tant els usuaris directes com el conjunt dels ciutadans.

Entre els drets, cal remarcar, com a novetat, el fet de rebre informació sobre les incidències que afectin la prestació del servei, ser indemnitzats per incompliment de les obligacions de l'empresa ferroviària i, en general, els que suposen una atenció adequada per a les persones amb mobilitat reduïda.

Entre els deures, cal assenyalar l'obligació de viatjar amb el títol de transport corresponent, per evitar el frau, i aquells que tenen un caràcter social, en el sentit de la conducta que cal mantenir en els trens i les seves instal·lacions.

D'altra banda, també cal remarcar les normes per a la tramitació dels estudis informatius i els projectes on queda garantida la participació, mitjançant la informació pública i institucional, especialment quan es

tracta d'obres que es desenvolupen en el subsòl urbà i també la regulació de les modificacions que puguin tenir rellevància.

Com hem vist, doncs, la Llei ferroviària és l'instrument legislatiu que ens permet exercir les nostres competències en la gestió ferroviària. Estem a punt d'aprovar el Pla d'infraestructures del transport (PITC) que és l'altre instrument, l'infraestructural de la política ferroviària del Govern.

El PITC és una aposta clara i rotunda pel ferrocarril, més de 30.000 milions d'euros d'inversió, tant en la xarxa d'alta velocitat, com en el ferrocarril convencional. El PITC fa però dues grans noves apostes ferroviàries, d'una banda, una gran inversió a la xarxa de rodalies de la regió metropolitana de Barcelona més de 6.000 milions d'euros en noves infraestructures com ara la línia orbital que anirà de Mataró a Vilanova passant per Granollers, Sabadell, Terrassa, Martorell i Vilafranca, la nova línia de metro regional exprés entre Castelldefels i Cornellà, la duplicació de la línia entre Barcelona i Ripoll, les variants del Maresme, etc. Per l'altra, la creació de la xarxa de trens-tramvies, experiència de combinar l'explotació de les vies en tren per les zones interurbanes i en la forma de tramvia amb els mateixos trens adaptats a les zones urbanes. Les propostes de tren-tramvia s'instauraran a l'àrea de Lleida, Girona, Manresa, l'Anoia i Tarragona.

La Llei 5/2006 aprovatòria del Llibre cinquè del Codi civil de Catalunya

Xavier Muñoz Puiggròs
*Director general de Dret i Entitats
Jurídiques del Departament de Justícia*

1. Síntesi de la tasca realitzada

La Generalitat té competències legislatives reconegudes per l'Estatut en matèria de dret civil. Són atribucions de repercussió important sobre l'esfera social i econòmica del país. En aquest context, el Govern del president Pasqual Maragall i el conseller de Justícia, Josep M. Vallès, han impulsat iniciatives legislatives importants en aquest àmbit durant la legislatura que acaba.

En dos anys, el Departament de Justícia ha elaborat sis projectes de llei de dret civil, que deixaran, quan siguin tots aprovats, el Codi civil de Catalunya elaborat en més del 80 %. Una part d'aquestes iniciatives ha culminat la seva tramitació amb l'aprovació parlamentària i la promulgació com a llei. Altres, han quedat afectades per la dissolució anticipada del Parlament i el finiment de la legislatura. La preparació d'aquestes iniciatives ha estat responsabilitat de la Direcció General de Dret i Entitats Jurídiques, que ha comptat durant tres anys (2004-2006) amb la cooperació de membres destacats de la comunitat jurídica catalana, tant del món professional com del món acadèmic.

Quan en els primers mesos de gener de 2004 analitzàrem amb el conseller de Justícia la situació del dret civil de Catalunya, vàrem constatar que hi havia una important tasca que calia realitzar, ja que el dret civil català estava configurat per més de vint-i-cinc lleis sectorials pendents de l'oportuna codificació. Teníem, com a important premissa, la primera Llei del Codi civil de Catalunya (Llei 29/2002), que estructu-



rava el futur Codi civil en els sis llibres següents: Llibre primer de disposicions generals; Llibre segon de persona i família; Llibre tercer de persona jurídica; Llibre quart de successions; Llibre cinquè de drets reals; i, Llibre sisè d'obligacions i contractes. Per tant, quedava pendent d'elaboració i aprovació més del 90 % del Codi civil, tota vegada que s'havia aprovat solament l'esmentada primera Llei, que regulava les disposicions generals, la prescripció i la caducitat.

Analitzada la situació ens vam posar immediatament a treballar a partir dels treballs de la Comissió de Codificació—constituïda pel Ple i la seva Comissió Permanent— que és la instància consultiva que informa sobre els projectes dels diferents òrgans de treball que componen el nou i més àgil Observatori de Dret Privat de Catalunya, d'acord amb el Decret 266/2004.

Dins de l'apartat de lleis que han culminat la tramitació parlamentària i que ja són vigents, remarquem dues lleis importants que afecten, la primera d'elles, l'adopció per part de parelles homosexuals, i, la segona, l'aprovació del llibre 5è del Codi civil de Catalunya, relatiu als drets reals. Pel que fa als projectes que han estat aprovats solament pel Govern i que estan actualment en fase de tramitació parlamentària, però que

malgrat la tasca realitzada en seu governamental no podran ser aprovats en decaure la legislatura present. Cal ressenyar els següents projectes de llei que es troben en el moment de redactar aquestes línies (a principis de setembre del 2006) en seu parlamentària: Llibre segon del Codi civil sobre persona i família; Llibre tercer del Codi civil sobre persones jurídiques; Llibre quart del Codi civil sobre successions i Projecte de llei de contractes de conreu.

2. Llibre cinquè del Codi civil de drets reals

Dins de l'àmbit específic del Codi civil, el Parlament ha aprovat la Llei 5/2006, de 10 de maig, del Llibre cinquè del Codi civil de Catalunya relatiu als drets reals.

Dret real és el dret que proporciona un poder immediat i directe sobre una cosa, que pot ser ple o limitat i que pot fer-se valer davant de qualsevol persona. El poder màxim sobre una cosa és el dret de propietat, mentre que els poders parcials serien els drets reals limitats, com ara l'usdefruit, les servituds, els censos i els drets reals de garantia.

■ **Característiques de la Llei:** Amb aquesta Llei es regulen institucions fins ara disperses en lleis especials i se n'adopten de noves d'acord amb les actuals necessitats de la ciutadania del segle XXI. Suposa també, una regulació completa del dret privat comú de propietat i dels drets reals en general. Per primera vegada, els ciutadans catalans podran disposar d'una regulació completa de llurs relacions en tot allò que afecta els drets reals, ja que la regulació vigent fins ara ha estat fragmentària, raó per la qual s'havia fet necessària la seva aplicació conjunta amb el Codi civil espanyol, circumstància que a partir d'ara no tindrà lloc.

La nova Llei reconeix un marge important de l'autonomia de la voluntat, de la protecció dels consumidors i de les persones en situació de necessitat (que es manifesta clarament en la regulació de la propietat horitzontal), de la bona fe i de la funció social de la propietat.

■ **Contingut:** D'una banda, la nova Llei inclou tota la matèria, actualitzada i sistematitzada, relativa als drets reals, que es trobava regulada en un seguit de lleis especials, com eren: la Llei 6/1990 dels censos; la Llei 13/1990 de l'acció negatòria, les immissions, les ser-

vituds i les relacions de veïnatge; la Llei 13/2000 de regulació dels drets d'usdefruit, d'ús i d'habitació; la Llei 22/2001 de regulació dels drets de superfície, servituds i d'adquisició voluntària o preferent; la Llei 25/2001 de l'accessió i l'ocupació; i la Llei 19/2002 de drets reals de garantia; i cinc articles de la Compilació de dret civil.

D'altra banda, el Llibre cinquè inclou una regulació nova d'institucions fonamentals en el dret de coses que no havien estat objecte de legislació com eren: la possessió, la propietat, les situacions de comunitat, els drets limitats de vol i en determinats supòsits la hipoteca.

■ **Estructura de la Llei:** La Llei, que consta de quasi 200 articles més que la suma de l'articulat de totes les lleis vigents en el moment de la seva aprovació es compon dels següents títols: **Títol I.** Els béns (es regula el concepte de bé en un sentit ampli); **Títol II.** La possessió (l'adquisició, l'extinció i els efectes); **Títol III.** Adquisició, transmissió i extinció del dret real (es regulen la tradició, la donació i la usucapció); **Títol IV.** El dret de propietat (on es defineix el dret de propietat, l'accessió, l'ocupació, l'abandonament, la protecció del dret de propietat); **Títol V.** Les situacions de comunitat (es regula la comunitat ordinària, el règim jurídic de la propietat horitzontal i la comunitat especial per torns i per raó de la mitgeria); i, **Títol VI.** Els drets reals limitats (dret d'usdefruit, dret d'habitació, drets d'aprofitaments parcials, de superfície, de censos, les servituds, de vol, d'adquisició i drets reals de garantia).

■ **Principals novetats de la Llei:** Destaquem entre les importants modificacions introduïdes per la Llei les següents:

- a) Es regula la possessió d'acord amb la nostra tradició jurídica, si bé en matèria d'usucapció s'estableix una reducció en els terminis: de 30 anys es passa a 20 anys per als immobles, i de 6 a 3 per als mobles.
- b) S'introdueix una regulació completa de la donació, considerada com a acte dispositiu i que serveix de marc a l'expressió de la voluntat del donant i el donatari de transmetre a títol gratuït d'un bé.
- c) El títol quart de la llei regula el dret de propietat de forma plena, tota vegada que, fins al moment s'havien fet regulacions parcials de diferents aspectes o modalitats de propietat en diferents lleis catalanes. Es recull una concepció moderna de la propietat com a dret privat bàsic que permet exercir-lo amb autonomia i privacitat però

garantint un equilibri amb la funció social d'aquest dret. Per aquesta raó s'han establert, com a novetat, el reconeixement d'unes limitacions al dret en interès públic, com ara el que regula la legislació sobre el planejament territorial i urbanístic, l'habitatge agrari i forestal, patrimoni cultural, protecció d'espais naturals, construcció i protecció de vies i comunicacions, foment de les telecomunicacions i el transport de l'energia, ús i circulació de vehicles de motor, protecció i defensa dels animals i defensa nacional.

- d) En matèria d'immissions es remarca la diferència entre legítimes i il·legítimes. Les legítimes serien aquelles que són innòqües o que causen perjudicis insubstancials, és a dir, són aquelles que no superen els valors o els límits indicatius que estableixen les lleis o els reglaments administratius.
- e) Es regula per primera vegada en el dret català la propietat horitzontal que es tracta amb molt deteniment, atesa la seva transcendència social, tota vegada que la propietat horitzontal ha permès una important generalització del dret de la propietat i una eina jurídica fonamental que facilita l'accés de la ciutadania a la propietat de l'habitatge. S'estableixen regles de gestió amb vista a garantir nivells de convivència i solidaritat entre veïns d'una mateixa escala, o, fins i tot, d'un conjunt immobiliari o urbanització. En el seu conjunt, es tracta d'una regulació que millora, en molts aspectes, l'establerta pel Codi civil espanyol i la Llei de propietat horitzontal estatal.

En aquest sentit, se suprimeix la regla general de la unanimitat –que és substituïda per una majoria de quatre cinques parts– per modificar el títol constitutiu, els estatuts i els acords relatius a les innovacions físiques que afectin l'estructura o la configuració exterior de l'immoble. Amb aquesta nova regulació s'eviten decisions de bloqueig derivades del comportament abusiu d'una minoria de propietaris. També s'introdueix una reducció important del quòrum necessari per acordar l'establiment de l'ascensor (ara només farà falta una majoria simple) i de la supressió de barreres arquitectòniques, fins al punt que si els acords no assolixen la majoria necessària, els propietaris amb discapacitat poden demanar al jutge que obligui la comunitat a suprimir barreres arquitectòniques o a fer les innovacions necessàries per assolir la transitabilitat dins l'immoble.

- f) En l'apartat dels drets reals limitats es millora la regulació de l'usdefruit. Destaca l'increment del límit de la durada dels drets constituïts a favor d'una persona jurídica (99 anys), amb relació al tradicional de 30 anys.
- g) Es defineixen els drets d'aprofitament parcial com aquells drets que estan establerts a favor d'una persona sobre una finca aliena amb la finalitat de gestionar-la i obtenir-ne els aprofitaments forestals a canvi de refer i conservar els recursos naturals i paisatgístics o de conservar la fauna i l'ecosistema, el de pasturar bestiar o ramats, el de podar arbres i tallar mates, el d'instal·lar-hi cartells publicitaris i d'altres.
- h) En matèria de dret de cens es fa un pas més en la millor definició dels drets del censatari –titular del dret de propietat sobre una finca que resta subjecte al pagament d'una pensió periòdica– i es fa un pas més en la redempció dels censos anteriors a l'any 1990 en fixar, en les valoracions del cadastre, l'import que cal pagar per a la redempció en finques urbanes.
- i) Pel que fa al dret de servitud es manté el criteri que les servituds solament es constitueixen per títol atorgat de manera voluntària o forçosa, i que cap servitud no es pot constituir per usucapió.
- j) És també nova la regulació de determinades formes d'hipoteca. Algunes, com la prevista en garantia de pensions compensatòries o en garantia d'aliments, responen a necessitats derivades del nou dret de família.
- k) Finalment, s'incorpora per primera vegada en el nostre dret civil el retracte de confrontants, tradicionalment previst en el Codi civil espanyol, limitat, però, a les finques rústiques de superfície inferior a la unitat mínima de conreu i a favor del veí, confrontant que sigui conreador directe i personal, per garantir que aquest dret promogui la millora de les finques d'ús agrícola.

Tenim, doncs, uns instruments jurídics nous que ens encaminen cap a un Codi civil modern per concepció, estructura i contingut, que farà del dret català un dels mes avançats i innovadors.

La conciliació de la vida personal, familiar i laboral: un esforç de tots

Carles Arias

*Director general de Funció Pública del
Departament de Governació i Administracions Públiques*

La conciliació de la vida personal, familiar i laboral ha esdevingut un dels espais comuns que darrerament està més present en el debat de la societat i de les persones. Segurament, sense necessitat de fer referència a situacions socials extremes, parlar de conciliació no és el mateix per a una mare que treballa fora de casa amb tres fills, que per a un petit empresari d'un comerç al detall, o per a una noia o un noi jove que comencen a treballar per primera vegada. Sovint pren una significació diferent depenent de les nostres idees, els nostres valors, la posició social, el sexe o les necessitats quotidianes. No obstant això, comença a ser una convicció socialment compartida la necessitat d'avançar cap a uns models d'organització del temps de treball que permetin compatibilitzar-lo amb els projectes personals o familiars de cada persona, és a dir, que no s'accepta aquesta situació com una realitat inalterable sinó que, al contrari, es considera important la seva modificació.

El paper que exerceixen aquí les administracions públiques és clau, d'una banda afavorint les condicions estructurals necessàries perquè es vagin produint aquests canvis, i de l'altra, actuant com a referent que serveixi d'avantguarda i de mirall per a la resta de la societat.

Antecedents en el sector públic

Aquest paper troba el seu encaix en la mateixa Constitució espanyola que estableix que els poders públics assegurin la protecció social, econòmica i jurídica de la família (art. 39). Aquest principi ha guanyat rellevància especial els últims anys amb la reincorporació massiva de la dona al mercat de treball, la qual cosa ha comportat canvis importants en l'organització de la vida familiar que s'ha vist afectada tant pel treball efectuat per la mare fora de la llar com pel nou rol que el pare ha d'assumir de cara a la vida familiar, tenint per resultat una múltiple casuística de situacions en

què la parella ha de compartir les tasques de la llar i la cura familiar de manera compatible amb les respectives jornades laborals.

En aquest nou entorn, el Parlament de Catalunya, en l'àmbit que li és propi i en compliment de la normativa constitucional i europea, ha aprovat diverses lleis per tal de garantir determinats drets i deures que permetin als treballadors de les administracions públiques la conciliació del treball amb la vida familiar.

En aquest sentit la Llei 6/2002, de 25 d'abril, de mesures relatives a la conciliació del treball amb la vida familiar del personal de les administracions públiques catalanes, va aprovar mesures com ara l'ampliació del permís per atendre un fill menor de 9 mesos a una hora en qualsevol cas, l'ampliació del permís de paternitat de 2 a 5 dies, determinades reduccions de jornada incentivades per cura de familiars i permisos i mesures de flexibilitat horària per atendre menors discapacitats, així com l'aprovació d'una nova reducció d'un terç de la jornada per guarda legal amb el 100 % de les retribucions, fins que l'infant, nascut, acollit o adoptat, compleixi l'any.

Posteriorment, l'any 2003, el Parlament de Catalunya va promulgar la Llei 18/2003, de 4 de juliol, de suport a les famílies la qual fa un pas més enllà en la protecció integral de les famílies. Aquesta Llei dedica el títol IV a les mesures de conciliació de la vida familiar i la vida laboral, tant en l'àmbit públic com en l'àmbit privat, introduint determinades previsions innovadores si bé, la mateixa llei preveu que aquestes hauran de ser desenvolupades posteriorment per tal d'adaptar-les a la legislació vigent sobre funció pública.

Cal fer esment especial també a la Llei 10/1998, de 15 de juliol, d'unions estables de parella que, avui dia, reconeix tant a les parelles heterosexuales com a les homosexuals, només tres drets concrets en matèria de funció pública relatius a la conciliació del treball amb la vida familiar, que són concretament: el dret a gaudir de l'excedència voluntària per agrupació familiar, el dret a un permís per mort o malaltia greu del convivent i el de reducció d'un terç o la meitat de la jornada de treball, amb la reducció proporcional de les seves retribucions, per incapacitat física del convivent i mentre hi convisqui. Aquesta Llei, en l'actualitat, necessita urgentment ser modificada per equiparar les unions estables de parella als matrimonis amb efectes civils, demanda reiterada de diversos sectors socials i polítics, per fer un pas endavant



DGRI

en pro de la igualtat jurídica, amb independència de l'opció de família escollida pel treballador.

Paral·lelament, l'Estat ha aprovat des de l'any 2002, la Llei 53/2002, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social, introduint la mesura de gaudiment del permís de maternitat a temps parcial; la Llei 40/2003, de 18 de novembre, de protecció de les famílies nombroses, ampliant la reserva del lloc de treball en el cas de reducció de jornada per cura de fill en aquest tipus de família; la Llei orgànica 1/2004, de 28 de desembre, de mesures de protecció integral contra la violència de gènere que introdueix diverses mesures en matèria de flexibilitat horària, permisos, mobilitat i excedències per a les funcionàries víctimes de la violència de gènere; i, finalment, la Llei 13/2005, d'1 de juliol, que modifica el Codi civil en matèria del dret a contraure matrimoni, permetent el matrimoni civil de parelles homosexuals.

La nova Llei de conciliació

Amb aquests antecedents, la nova Llei de conciliació aprovada pel Parlament de Catalunya té per objecte, d'una banda, regular en una

única norma totes les mesures de conciliació que afecten els funcionaris públics, i de l'altra, millorar les previsions existents per tal d'avançar en l'àmbit de l'organització de la vida personal, familiar i laboral establint algunes mesures addicionals. Veiem, doncs, algunes de les mesures més significatives:

- La prolongació d'un a tres anys del període durant el qual es reserva el mateix lloc de treball en cas de sol·licitar excedència voluntària per tenir cura d'un fill o d'una filla o de familiars fins al segon grau de consanguinitat o afinitat; les excedències voluntàries per al manteniment de la convivència, ja existents sota la denominació d'excedències voluntàries per agrupació familiar; i, les excedències per raó de violència de gènere.
- La previsió del permís de paternitat de 4 setmanes a comptar des de la finalització de les 16 setmanes del permís de maternitat o de la 16a setmana posterior al part o a l'adopció, sempre que es tingui la guarda legal i que l'altre progenitor treballi. Es tracta d'un dret del progenitor o de la progenitora sens perjudici de qui dels dos gaudeixi o de com es distribueixi el permís de maternitat.
- L'ampliació dels supòsits que queden coberts pel permís per matrimoni que inclouran tant els matrimonis amb efectes civils en qualsevol de les seves formes –parelles heterosexuales i homosexuals– com l'inici de convivència en les unions estables de parella.
- Els permisos per naixement, adopció o acolliment de 5 dies, passaran a computar tan sols els laborables i, en cas de naixement de dos fills o tres fills, respectivament, s'ampliaran en 5 o 10 dies més.
- En el permís per lactància es produeix una millora en la mesura que es preveu l'ampliació d'una a dues hores diàries en cas de part, adopció o acolliment múltiple i s'estableix, també com a novetat, la possibilitat de compactar-lo en jornades senceres de treball, consecutives o repartides per setmanes, tenint en compte també les necessitats del servei.
- El permís per fills prematurs compta amb una important novetat que permet donar cobertura als casos en què a causa del naixement d'un infant prematur o de la necessitat de la seva hospitalització posterior al part, el permís de maternitat pogués restar devaluat en la seva

finalitat primordial de convivència dels progenitors amb el fill durant els primers mesos de vida. En aquest sentit, es preveu que aquest permís tindrà la durada equivalent al temps d'hospitalització, fins a un màxim de dotze setmanes i s'iniciarà a partir del finiment del permís de maternitat.

- Els permisos de flexibilitat horària recuperable que possibiliten l'absència del treball d'1 a 7 hores per visites o proves mèdiques d'ascendents o descendents fins al segon grau i per reunions de tutoria amb els docents responsables dels fills. I s'incorporen els permisos per situacions de violència de gènere.
- S'amplia fins a un màxim d'un any, a partir del finiment del permís de maternitat, la reducció de jornada en un terç amb la totalitat de la retribució per cura d'una filla o d'un fill. I alhora, s'estableix també com a novetat l'opció de compactar les hores que corresponguin a la reducció de jornada en jornades consecutives, si les necessitats del servei ho permeten.
- S'introdueix la possibilitat de reduir la jornada amb la totalitat de la retribució per persones amb discapacitat legalment reconeguda, per tal d'evitar d'aquesta manera l'efecte negatiu sobre la retribució de l'absència durant el temps que han de dedicar a rebre tractament en centres públics o privats.
- S'incorporen també, entre els supòsits que donen dret a la reducció de jornada amb aquestes condicions, les dones víctimes de violència de gènere per fer efectiva llur protecció o el seu dret a l'assistència social íntegra.

On és el sector privat?

Fins aquí, podem fer-nos una idea aproximadament de la situació que afecta els funcionaris públics. Però, què passa en el sector privat? En aquest àmbit, encara resta molt camí per recórrer en l'aplicació de pràctiques de conciliació, però igual que a l'Administració pública, ja comencen a fer-se els primers passos. Segons l'informe IFRES2006 presentat per IESE, quasi la meitat de les empreses espanyoles han posat en marxa alguna pràctica de conciliació, encara que només el 7 % d'aquestes tenen plans integrals.

Alguns estudis com l'anterior, afirmen que la conciliació comença a ser una idea que les empreses valoren com un avantatge competitiu que reforça el compromís de les persones amb el projecte empresarial, atreu les persones amb talent i indueix millores en la producció.

De fet, quan es tracta el tema de la conciliació, un dels punts més espinosos és el dels possibles costos derivats de la seva aplicació. Aquesta apreciació, que té una base empírica certa, s'ha de matisar si considerem la confluència de dos factors que la modulen. En primer lloc, cal establir els costos derivats de la no-conciliació, és a dir, estudiar les relacions que existeixen entre els índex d'absentisme, la dificultat per reclutar persones claus per a les organitzacions o l'existència de climes laborals estressants i la «no-conciliació». En segon lloc, s'ha de tenir en compte que al nostre país l'índex de productivitat és un 25 % inferior a la mitjana europea, i existeix un marge de millora per als sistemes de producció de béns i serveis que, si bé, no en tots els sectors econòmics d'igual manera pot permetre finançar amb escreix els possibles costos directes derivats de l'aplicació de mesures de conciliació.

En resum, hem de concloure que la universalització de les mesures de conciliació requereix un esforç de tota la societat, un esforç, però, que no és senzill. Per avançar en aquest camí, caldrà vèncer tres tipus de dificultats: la compatibilitat dels hàbits i els horaris de les famílies, l'escola i el treball; una organització i un repartiment de les tasques domèstiques i familiars més equitatiu; i, per últim, trobar el punt d'equilibri just que permeti superar l'aparent antagonisme entre reducció i racionalització del temps i la productivitat.

La Llei 12/2006 de mesures en matèria de medi ambient

Francesc Baltasar i Albesa
Conseller de Medi Ambient i Habitatge

El Parlament de Catalunya va aprovar el passat 27 de juliol de 2006 la nova Llei de mesures ambientals, una Llei que en modifica quatre d'existents i que, a grans trets, permetrà augmentar el control sobre

els animals abandonats, adaptar la normativa catalana a les directrius comunitàries en matèria de protecció del medi ambient i establir excepcions a l'accés motoritzat a les pistes i als camins forestals.

M'agradaria exposar, però, d'una manera més detallada, les propostes de modificació i de millora que comporta aquesta Llei, la qual conté un total de divuit articles, cinc disposicions addicionals, una disposició transitòria, una disposició derogatòria i dues disposicions finals.

Així, doncs, les millores més substancials de la Llei són les següents:

Més control sobre els animals abandonats

En relació amb la Llei 22/2003, de 4 de juliol, de protecció dels animals, es modifiquen alguns articles relatius a l'abandonament, la pèrdua, la recollida i la recuperació dels animals de companyia com a resposta al fet que aquests darrers anys s'ha registrat un augment dels casos d'abandonaments a Catalunya. Només l'any passat, l'any 2005, i segons dades de l'enquesta sobre abandonament, es van comptabilitzar 24.600 gossos i gats abandonats, és a dir, un per cada 281 habitants. D'entrada, cal tenir en compte que la definició d'animal abandonat presentava alguns inconvenients o algunes mancances, atès que no s'hi van incloure tots els casos reals d'abandonament d'animals, i, com que la Llei no recull explícitament segons quins supòsits, no es podien sancionar aquests tipus de conductes.

La Llei també actualitza i ajusta a la realitat els procediments sancionadors i introdueix tota una sèrie de mesures per augmentar el control dels animals, com ara l'obligatorietat de la persona propietària d'un animal de companyia de comunicar a l'ajuntament on està censat la seva desaparició o pèrdua.

També s'inclouen referències a la recollida d'animals exòtics, on fins ara hi havia un buit legal. Atesa la presència creixent d'animals exòtics abandonats, s'ha establert que a, partir d'ara, la competència serà dels ajuntaments per a la recollida i el dipòsit d'aquests animals en un centre que reuneixi els requisits per acollir-los.

Un dels aspectes més importants i que ha requerit un esforç més gran de consens i de trobar solucions efectives per part del Departament

de Medi Ambient i Habitatge és la creació d'un Registre General Únic d'Animals de Companyia.

Actualment, les dades relatives als animals de companyia existents a Catalunya es canalitzen mitjançant tres tipus de registres, cosa que a la pràctica es tradueix en una dispersió de dades. Per solucionar aquesta problemàtica, es va proposar de modificar els articles 13, 14 i 15 del capítol I del títol II de la Llei 22/2003, relatius al Registre censal, amb la finalitat de crear un sistema integrat de dades relatives a la identificació dels animals de companyia, centralitzat mitjançant el Registre general, cosa que permetrà facilitar el retorn dels animals perduts als seus propietaris o propietàries i alhora aconseguir un control més efectiu dels animals de companyia existents a Catalunya.

Finalment, amb relació a les modificacions de la Llei 22/2003, cal esmentar que responen a l'objectiu de facilitar el compliment dels articles de la Llei de protecció dels animals que fan referència a la prohibició de sacrificar animals de companyia a partir de l'1 de gener de 2007. La Llei de protecció dels animals va ser un èxit de tothom, però cal reforçar-ne els mecanismes de control, de cooperació entre institucions i de previsió perquè aquesta prohibició pugui ser efectiva. Coneixem la importància d'aquesta disposició, però també les dificultats que tenen alguns ajuntaments –sobretot els més petits– per fer-la efectiva. La Llei, doncs, disposa d'una sèrie de mesures que permetran assegurar el compliment d'allò que en el seu moment va aprovar el Parlament. Amb aquest objectiu es plantegen bàsicament tres mesures: la primera, el suport econòmic amb una línia d'ajuts als ens locals; la segona, la posada en marxa de programes concrets de reeducació i de conscienciació de respecte envers la natura i els animals que incloguin necessàriament la instrucció sobre els drets i les obligacions de les persones propietàries i/o posseïdores d'animals; i, la tercera, la possibilitat d'atorgar una pròrroga d'una durada màxima d'un any a aquells municipis o entitats supramunicipals que tinguin dificultats greus d'aplicar l'article 11.1 de la Llei 22/2003, sempre que presentin un pla que els comprometi a assolir en aquest període de temps els objectius previstos en la Llei.

Els espais naturals adaptats a Europa

La majoria dels articles que s'han modificat responen a l'objectiu d'adaptar la legislació catalana a les directrius comunitàries en matèria

de protecció del medi ambient. Pel que fa a la Llei d'espais naturals, la nova normativa empra la figura jurídica del Pla d'espais d'interès natural (PEIN), que estableix el sistema d'àrees protegides de Catalunya, en tots els espais declarats d'acord amb la legislació comunitària, sigui a través de la figura ZEPA (zona d'especial protecció per a les aus) o la figura ZEC (zona d'especial conservació). D'aquesta manera, s'unifiquen els criteris amb les directrius europees i s'estableix un règim jurídic bàsic comú per a tots els espais protegits de Catalunya.

Finalment, pel que fa a aquestes temàtiques, la Llei de mesures en matèria de medi ambient ha inclòs modificacions relatives als òrgans rectors dels espais naturals de protecció especial amb l'objectiu d'homogeneïtzar, racionalitzar i actualitzar aquests òrgans de direcció, en el sentit d'augmentar la seva eficàcia i acostar-los a la realitat social.



DOPI

Regulació de l'accés motoritzat al medi natural

Amb la modificació de la Llei 9/1995, de 27 de juliol, el que s'ha pretès ha estat clarificar i adaptar a la realitat alguns dels seus articles, de manera que la protecció del medi natural sigui compatible amb el seu gaudi i amb un ús harmònic i respectuós dels nostres espais forestals i d'interès natural.

En la Llei s'estableixen determinades limitacions a la circulació motoritzada. En particular, s'estableix que als espais inclosos el PEIN i als terrenys forestals només s'autoritza la circulació als vials pavimentats o als que tinguin una amplada igual o superior a 4 m.

Així mateix, es prohibeix la circulació motoritzada per totes les pistes o camins delimitats a tal efecte, per les vies d'extracció de fusta i pels camins ramaders.

Un altre aspecte important de modificació que vull subratllar és la consideració d'autoritzacions excepcionals per circular per pistes i camins forestals. Caldrà prèviament que aquestes pistes i camins fo-

restals s'incorporin a l'anomenat Inventari comarcal de camins i pistes forestals, per a la qual cosa els consells comarcals disposaran del termini d'un any per fer-ho, i s'obliga el Govern a dotar-ne econòmicament la realització.

Alhora, també es considera la possibilitat d'autoritzacions específiques per eximir d'algunes d'aquestes prohibicions concretes a determinades persones discapacitades i els seus acompanyants, per tal de facilitar-ne l'accés a la natura.

Vull assenyalar un altre aspecte que crec important: la composició de les comissions consultives comarcals, mitjançant la modificació de l'article 13è del Decret 111/2003. Parlem de possibilitar, entre d'altres, la participació de les agrupacions de defensa forestal, els representants de clubs federats d'automobilisme o motociclisme, les entitats d'estudi i defensa de la natura, etc.

Aquest és l'ànim de la proposta de modificació per impulsar, des d'una participació ciutadana més important, la composició més plural d'aquestes comissions consultives comarcals, que avaluen i informen sobre el marc d'aplicació de l'accés motoritzat al medi natural.

Procediment de l'avaluació d'impacte ambiental de projectes

Fins ara estava dispers en un marc legal complex, estatal i autonòmic, fet que requeria una compilació refosa que començarà per l'adequació de la legislació bàsica de l'Estat per adaptar-la plenament a les directives comunitàries. El Ministeri de Medi Ambient ja ha manifestat la intenció d'efectuar aquesta revisió en els pròxims mesos i el Departament de Medi Ambient ja treballa en l'adequació del nostre marc legislatiu propi. Però, mentre es realitza aquesta revisió legislativa, és imprescindible concretar els aspectes relatius a l'òrgan ambiental i als procediments d'avaluació d'impacte ambiental fixats en els articles 16, 17 i 18 d'aquesta Llei.

Procés d'adequació de les activitats d'incidència ambiental

La nova normativa estableix una pròrroga d'un any a l'annex 2.2 de la Llei 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral de l'Administració am-

biental, perquè puguin portar a terme el seu procés d'adequació, el qual, segons la Llei 4/2004, hauria d'haver finalitzat abans de l'1 de gener de 2007. En la mesura que les activitats de l'annex 2.2 tenen poca o escassa incidència ambiental, aquesta pròrroga pot facilitar el programa d'adequació, atès l'important nombre d'activitats afectades per aquest procés.

Finalment, constato la meva satisfacció personal d'haver pogut presentar al Parlament el Projecte de Llei que es va aprovar amb un consens ampli, perquè introdueix un seguit de modificacions molt necessàries encaminades a millorar i fer efectiva l'aplicabilitat de diverses lleis i, al mateix temps, resoldre alguns aspectes que fins ara generaven preocupació a diversos sectors del territori. Una Llei que ajudarà a fer un procediment més efectiu.

Un pas endavant per combatre la pobresa a Catalunya

Carme Figueras i Siñol
Consellera de Benestar i Família

L'aprovació de la Llei de prestacions socials de caràcter econòmic el passat mes de juliol al Parlament de Catalunya significa un pas substancial en la lluita contra la pobresa al nostre país.

L'existència de col·lectius de població que viuen sota el llindar de la pobresa qüestiona el nostre sistema de benestar i ens obliga a replantejar alguns dels seus aspectes fonamentals. De fet, l'augment dels ingressos dels col·lectius més desfavorits ha estat una llarga reivindicació dels mateixos afectats i de moltes entitats d'iniciativa social que els representen. La Llei respon, doncs, a una clara necessitat i així ho demostra el fet que va ser aprovada amb el vot favorable de tots els grups parlamentaris.

El fet que s'hagi aprovat en aquesta legislatura no ha estat un fet casual. Hem hagut d'esperar que un govern progressista i d'esquerres arribés al Govern perquè un projecte de Llei d'aquestes característiques fos aprovat i es presentés al Parlament.

La nova Llei pretén, dins del marc competencial que ens correspon, garantir uns ingressos econòmics dignes a totes les persones de Catalunya. La Llei sorgeix de la voluntat de donar resposta a la situació econòmica de determinats col·lectius, generalment, però no exclusivament, col·lectius que cobren pensions vinculades al sistema de Seguretat Social, que no són suficients per cobrir les seves necessitats bàsiques.

Malauradament, l'actual sistema de pensions condemna alguns grups de població a viure per sota del llindar de la pobresa. Una pobresa, moltes vegades oculta, però que no per això deixa de ser menys greu.

D'altra banda, el nostre sistema de protecció de la infància desemparada o en situacions de risc assumeix la tutela i la cobertura de les necessitats dels infants fins a la majoria d'edat –amb alguns programes complementaris un cop arribada aquesta edat– suposant, que a partir dels 18 anys, el nou adult és capaç de sostenir-se econòmicament o a través d'ajuts molt escassos. El sistema situa els nois i les noies extutelats, sense recolzament familiar, en una situació de risc evident, amb una probabilitat alta de caure sota el llindar de la pobresa.

És evident que una societat avançada com la nostra no pot permetre aquesta situació. Cal oferir una resposta immediata a les situacions de pobresa vinculades als dèficits de funcionament del nostre sistema de benestar. Una resposta que evidentment no ha d'anar en detriment de l'esforç que hem de fer per aconseguir un sistema de pensions més dignes, o del desenvolupament de programes que potenciïn la inserció laboral dels joves extutelats i donin suport i cobertura a les seves necessitats bàsiques.

La nova Llei pretén afrontar, de manera decidida, les situacions de pobresa més palesa que té lloc a Catalunya, establint prestacions econòmiques de dret subjectiu pels col·lectius més necessitats. La Llei dota de seguretat jurídica a aquestes prestacions i els dona un caràcter universal que n'assegura l'accés igualitari. Estem davant d'una llei innovadora, d'una eina fonamental per garantir la igualtat real de tots els ciutadans.

La selecció dels col·lectius i de les situacions predeterminades que donen dret a aquestes prestacions revela el tarannà de la Llei. Una Llei que no té per objectiu substituir ni competir en cap cas amb altres programes de lluita contra la pobresa i l'exclusió, com ara el Programa de renda mínima d'inserció, sobre el qual des del Govern s'ha de continuar treballant.

Són cinc les prestacions de caràcter subjectiu que defineix la Llei. La primera té per objectiu contribuir temporalment que els joves extutelats, fins que compleixin els 21 anys, puguin viure de manera autònoma i es puguin integrar progressivament al mercat laboral. La segona prestació té per finalitat protegir els cònjuges o familiars supervivents, pensionistes de la Seguretat Social que amb la mort del causant han perdut poder adquisitiu i no poden fer front a les despeses de la llar. La tercera és destinada als pensionistes de la modalitat no contributiva amb la finalitat de complementar-los la pensió, sempre que acreditin que llurs ingressos no superen el 25 % de l'import de la pensió no contributiva, límit establert per l'Estat. La quarta prestació és adreçada a atendre les despeses de manteniment de menors tutelats per la Generalitat en mesura d'atenció en família extensa o aliena. La cinquena prestació té la finalitat d'atendre les necessitats bàsiques de les persones amb una discapacitat igual o superior al 65 % o majors de 65 anys amb ingressos inferiors a l'indicador de renda de suficiència.

Parlem en tots aquests casos de prestacions de caràcter subjectiu i, per tant, garantides per llei.

La Llei també fixa les regles del joc per poder definir altres prestacions que s'han de subjectar a concurrència i disponibilitat pressupostària. D'aquesta manera, obre les portes que el Govern defineixi altres prestacions, més enllà de les preestablertes, depenent de les necessitats del moment, tot i que no els atorga un caràcter universal.

Així mateix, la Llei, en reconeixement d'una tasca que ja es ve duent a terme des del món local però que fins ara no estava regulada, contempla l'existència de les prestacions d'urgència social. Es tracta de prestacions de competència local que tenen com a finalitat atendre situacions puntuals i urgents de subsistència. Estem en aquest cas davant d'un instrument important perquè els municipis puguin gestionar les situacions puntuals d'urgència social que afecten directament la seva població.

Font: Info Catalunya.



Un element de la Llei que cal destacar, és la introducció de l'indicador de renda de suficiència de Catalunya (IRSC), un indicador propi que serveix de referent per fixar el dret i la quantia de les prestacions. Per a l'any 2006, l'indicador de renda de suficiència es fixa en 7.137,20 euros anuals, és a dir, 509,80 euros mensuals.

La valoració de la situació de necessitat, que és l'element definitori bàsic per tenir dret o poder accedir a les prestacions, es fa basant-se en els ingressos econòmics personals, de la unitat familiar o de la unitat de convivència. Si aquests ingressos se situen per sota de l'indicador, un indicador que es corregeix depenent del nombre de membres de la unitat familiar o de convivència, es considera que la persona es troba en una situació de manca de recursos i, per tant, té dret o pot accedir a les prestacions. Podríem dir que l'indicador de renda de suficiència de Catalunya (IRSC) esdevé el punt de referència per valorar la pobresa a Catalunya.

És important recordar que l'indicador de renda de suficiència de Catalunya neix fruit de l'acord entre el Govern de la Generalitat de Catalunya i màxims representants de Comissions Obreres i UGT. Ens trobem, per tant, davant d'un instrument de consens. El nou indicador substitueix l'IPREM (indicador públic de renda d'efectes múltiples) que en el seu moment va elaborar l'Estat espanyol per complir similars funcions i que per les peculiaritats econòmiques de Catalunya s'ha demostrat poc útil.

La creació de l'indicador respon al compliment de la mesura número 85 de l'*Acord estratègic per a la internacionalització, la qualitat de l'ocupació i la competitivitat de l'economia catalana* que fa referència a les accions que s'han d'emprendre per millorar la inclusió social. En concret, aquesta mesura plantejava, a part de la redacció i l'aprovació necessàries del Pla d'inclusió social de Catalunya, que ja s'ha fet, i el rediseñy del PIRMI, que està en procés, la necessitat que el Govern i les organitzacions sindicals i empresarials estudiessin la situació de les pensions vigents a Catalunya amb l'objectiu d'acordar mesures tendents a complementar les pensions mínimes per tal de situar-les, si més no, al 80 per cent d'un indicador de rendes propi de Catalunya.

Estem davant d'una Llei de consens. Estem davant d'una Llei que va arribar al Parlament després d'un procés ampli de debat. Una Llei que ha estat ratificada pels diversos consells representatius que configuren el nostre sistema de serveis socials: pel Consell Sectorial d'Atenció a

la Infància, per la Comissió Permanent del Consell General de Serveis Socials, per la Comissió de Govern Local, pel Consell Sectorial de Serveis Socials d'Atenció a la Gent Gran, pel Consell de Treball Econòmic i Social, pel Consell d'Atenció a les Persones amb Disminució, pel Consell Sectorial de Serveis Socials d'Atenció Primària i pel Ple del Consell General de Serveis Socials. Una Llei que ha estat consultada a les organitzacions de la societat civil, que durant molts anys s'han convertit en portaveus dels grups més afectats.

Les prestacions econòmiques que recull la Llei, amb excepció de les d'urgència social, es financen íntegrament amb càrrec als pressupostos de la Generalitat de Catalunya. Ens trobem davant d'una aposta decidida per incrementar els recursos dedicats a despesa social i per donar resposta a les necessitats dels col·lectius més vulnerables de la nostra societat.

La Llei preveu que en el primer any d'aplicació es prengui com a referència el 75 % de l'índex de rendes de subsistència, un percentatge que s'anirà incrementant progressivament fins arribar al 80 % de l'indicador de renda de suficiència de Catalunya l'any 2007 i al 100 % l'any 2010.

Més de 200.000 persones, en aquest primer any, es beneficiaran per l'aplicació d'aquesta normativa. Una Llei que té un impacte important sobre la qualitat de vida d'un grup significatiu de ciutadans. En definitiva, contribuirà a fer de Catalunya una nació més justa i socialment avançada. ■

La reforma dels Reglaments de les cambres legislatives autonòmiques

Direcció General de Relacions Institucionals.
Subdirecció General de Relacions amb el Parlament

1. INTRODUCCIÓ 2. ELS REGLAMENTS DELS PARLAMENTS AUTONÒMICS. PROCESOS DE REFORMA 2.1. Els reglaments reformats 2.2. Els reglaments en via de reforma 2.3. Els reglaments amb previsió d'una reforma futura 2.4. Els reglaments sense previsió de reforma.

1. Introducció

El model d'Estat autonòmic, sorgit arran del reconeixement del dret a l'autonomia per part de la Constitució espanyola de 1978, va quedar configurat en un mapa de 17 comunitats autònomes. Aquesta organització territorial, que va quedar geogràficament definida i integralment constituïda en pocs anys, s'ha caracteritzat per una organització força uniforme de les respectives institucions d'autogovern i per un règim regulador de les relacions entre aquestes institucions molt similar o sovint fins i tot igual.

De la mateixa manera, les diferents assemblees parlamentàries comunitàries de l'Estat van adoptar, un cop constituïdes, uns reglaments d'organització i funcionament molt similars a l'estructura i les previsions contingudes al Reglament del Congrés dels Diputats. No ens ha de fer estrany, ans al contrari, que això acabés sent d'aquesta manera, sobretot si tenim present la manca de tradició autonòmica de la majoria de comunitats i la novetat del Reglament del Congrés, elaborat en la línia de les tendències aleshores més al dia de la doctrina constitucionalista.

Centrats en l'àmbit que ens ocupa, els de les relacions entre l'assemblea legislativa i l'òrgan executiu o de govern, el mapa dels reglaments parlamentaris presenta *ab initio* poques variacions pel que fa al seu contingut

normatiu, tot i que l'aplicació que se n'hagi fet pugui diferir en certs aspectes o en la seva concreció pràctica. Ha estat la mateixa evolució en el temps, els canvis en la configuració política i en les majories parlamentàries i sobretot la pràctica parlamentària ajustada a cadascuna de les diferents realitats, el que ha donat peu al plantejament de reforma de la majoria de reglaments de les assemblees legislatives autonòmiques. Les propostes de modificació han estat desiguals tant en el contingut com en l'abast i, en algun cas, aquestes propostes han estat fins i tot reincidents. Finalment, Andalusia i Catalunya han acabat per reeixir en les pretensions respectives i ja disposen d'un reglament nou.

La valoració que hom pugui fer d'aquests nous reglaments pot ser diversa, segons quin sigui l'enfocament de la crítica; no obstant això, i sens perjudici de les diferents opinions, cal dir que, tot i la novetat, aquests reglaments acabats s'assemblen força a l'estructura dels primers reglaments. El que han buscat ha estat una millora de la qualitat democràtica mitjançant la instrumentalització de la participació, un refinament dels procediments, algunes variacions en les majories necessàries per adoptar determinats acords, millorar determinats procediments de tramitacions parlamentàries per fer-les més eficaces i superar els obstacles constatats amb el pas del temps. És a dir, dotar de més agilitat, immediatesa i transparència l'activitat de la Cambra, adaptar els mecanismes a la realitat canviant, com ara modernitzar-ne el funcionament per adaptar-se a les noves tecnologies de la informació i la comunicació.

Les necessitats que han impulsat i impulsen aquestes reformes són diverses. Els articles dels lletrats Imma Folchi i José A. Víboras ens posen al dia dels dos nous reglaments parlamentaris autonòmics –corresponents a l'Assemblea legislativa catalana i andalusa, respectivament–. Quant als reglaments parlamentaris de les altres comunitats autònomes, els apartats següents donen notícia succinta de l'estat de la qüestió a mitjan 2006. La informació ha estat facilitada en tots els casos per lletrats dels diferents parlaments autonòmics.

2. Els reglaments dels parlaments autonòmics. Processos de reforma

Només Andalusia i Catalunya disposen avui d'un reglament íntegrament renovat, és a dir, aprovat en el seu conjunt per la Cambra Parlamentària. Això no treu, però, que altres reglaments parlamentaris autonòmics no

Estat de la Reforma dels Reglaments	Parlaments autonòmics
Reformats íntegrament	<p>Parlament de Catalunya (Aprovat en el Ple de 22.12.2005, BOPC núm. 271, de 29.12.2005, en vigor des de l'01.01.2006.)</p> <p>Parlament d'Andalusia (Aprovat en el Ple de 28.09.2005 BOPA núm. 292, de 04.10.2005, en vigor des de l'01.01.2006.)</p>
En via de reforma	<p>Parlament del País Basc (Aprovat en el Ple de 11.02.1983, BOPV núm. B2.7, de 15.02.1983.)</p> <p>Corts Valencianes (Aprovat en el Ple de 30.06.1994, BOCV núm. 201, de 06.07.1994.)</p> <p>Parlament de Navarra (Aprovat en el Ple de 02.02.1995, BOPN núm. 10, de 11.02.1995, amb modificacions posteriors.)</p> <p>Assemblea d'Extremadura (Aprovat en el Ple 6 i 7.09.1983, BOAE núm. 7, de 14.09.1983.)</p>
Previsió de reforma futura	<p>Junta General del Principat d'Astúries (Aprovat en el Ple de 18.06.1997, BOJGPA sèrie A núm. 49.3, de 18.07.1997.)</p> <p>Corts d'Aragó (Aprovat en el Ple de 26.06.1997, BOCA núm. 124, de 30.06.1997.)</p> <p>Parlament de Canàries (Aprovat en el Ple de 17.04.1991 BOPC núm. 85, de 22.05.1991.)</p> <p>Assemblea Regional de Cantàbria (Aprovat en el Ple de 25.11.1983, BOARC núm. 34, de 28.11.1983, amb modificacions posteriors.)</p>
Sense previsió de reforma	<p>Corts de Castella-la Manxa (Aprovat en el Ple de 16.10.1997, BOC-CLM núm.133, de 16.10.1997.)</p> <p>Parlament de Galícia (Aprovat en el Ple de 14.07.1983, BOPG núm. 150, de 01.09.1983.)</p> <p>Assemblea de Madrid (Aprovat en el Ple de 30.01.1997, BOAM núm. 82, de 31.01.1997.)</p> <p>Parlament de les Illes Balears (Aprovat en el Ple de 04.06.1986, BOPIB núm. 67, de 23.06.1986.)</p> <p>Parlament de La Rioja (Aprovat en el Ple de 10.04.2001, BOPR. sèrie A núm. 95, de 18.04.2001.)</p> <p>Assemblea Regional de Múrcia (Aprovat en el Ple, de 13.06.2002 BORM núm. 155, de 6.07.2002.)</p> <p>Corts de Castella i Lleó (Aprovat en el Ple de 24.05.1990, BOPC núm. 132, de 5.03.1990.)</p>

hagin estat objecte, en algun moment, d'alguna reforma puntual o bé hagin estat proveïts amb normes supletòries. El quadre següent distingeix entre els reglaments reformats en la seva totalitat, els reglaments que avui es troben en procés de reforma, els que han estat objecte de plantejament de reforma i, finalment, els que no tenen previsió de reforma en aquests moments.

2.1. Els reglaments reformats

Des de l'1 de gener de 2006, els parlaments d'Andalusia i de Catalunya tenen vigents reglaments nous.

2.1.a) *El Reglament del Parlament de Catalunya*

El nou Reglament de la Cambra catalana, aprovat en el Ple de 22 de desembre de 2005 per unanimitat, substitueix el Reglament vigent durant 26 anys (que va ser aprovat el 24 de juliol de 1980). En el decurs d'aquests anys havia sofert diverses reformes parcials i el 1987 se'n va aprovar un text refós. A més, havia estat completat per diversos criteris interpretatius i normes supletòries dels preceptes del Reglament.

Cal recordar que hi va haver un primer intent de reforma global durant la V Legislatura. Aquella Proposta de reforma del Reglament del Parlament de Catalunya, elaborada per la Ponència de la Comissió de Reglament integrada per representants de tots els grups parlamentaris, va concloure sense més actuacions subsegüents amb la publicació de l'Informe de la Ponència el juliol de 1997 (BOPC 194, 15.07.1997).

La Proposta plantejava una millora del Reglament de la Cambra tot tenint en compte les normes supletòries aleshores vigents, els criteris interpretatius adoptats, les observacions tècniques formulades pels lletrats del Parlament, les propostes aportades pels ponents i pels grups parlamentaris, les modificacions exigides per les reformes de la legislació, la jurisprudència del Tribunal Constitucional i la doctrina sobre drets de la persona i les funcions del Parlament.

La tramitació de la Proposta de reforma va decaure en acabar la Legislatura el 24 d'agost de 1999.

A la VI Legislatura, concretament el 30.05.2001, tots els grups parlamentaris van sol·licitar al president del Parlament la convocatòria de la Comissió de Reglament amb l'objectiu de reprendre en el termini més breu possible els treballs de reforma i actualització del Reglament de la Cambra. La Comissió va nomenar una ponència que havia d'elaborar el text de la Proposta de modificació del Reglament del Parlament. Una vegada més, l'acabament de la Legislatura, el 23 de setembre de 2003, va posar fi a la tramitació.

L'article «El nou Reglament del Parlament de Catalunya» de la lletrada Imma Folchi, secretària general del Parlament de Catalunya, publicat

en aquesta mateixa revista, exposa i analitza els motius de la reforma i les principals novetats del text acabat d'aprovar.

2.1.b) El Reglament del Parlament d'Andalusia

El text actual vigent de principi del 2006 és el quart aprovat pel Parlament andalús des de la seva constitució i entrada en funcionament l'any 1982.

A diferència, doncs, del Reglament de la Cambra catalana, el Reglament andalús avui vigent és el resultat de modificacions progressives i es caracteritza per introduir una sèrie d'innovacions respecte dels anteriors que afecten bàsicament l'estatut dels diputats, els mecanismes de control de l'acció de govern i l'agilitació de determinats procediments parlamentaris.

L'article del lletrat José A. Víboras, lletrat major del Parlament d'Andalusia, «La reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía. Un esquema de sus principales novedades» publicat en aquesta mateixa revista, exposa i analitza l'abast i el significat del text acabat d'aprovar.

2.2. Els reglaments en via de reforma

2.2. a) El Reglament del Parlament basc

El Reglament actual de la Cambra basca va entrar en vigor el mes de febrer de 1983. Existeix una ponència que treballa en un projecte de reforma d'aquest Reglament, projecte que té com a punt de partida el text del Dictamen de la reforma del reglament aprovat en comissió i que finalment no va ser aprovat pel Ple de 29.6.1998 al final de la V Legislatura.

Els treballs se centren en la lectura de les esmenes presentades per tractar després, si escau, aquells aspectes essencials que podrien marcar amb la seva empremta el que podria ser un futur reglament nou.

2.2. b) El Reglament de les Corts Valencianes

El Reglament vigent a la Cambra valenciana va ser aprovat el 30 de juny de 1994 i reformava el text anterior de 1989, en el sentit de possibilitar, entre altres coses, la reducció del nombre de requisits per a la presentació de determinades iniciatives i la creació de les anomenades preguntes d'interès general al president del Consell.

En l'actualitat, existeix una ponència a les Corts Valencianes que treballa en una proposta de nou reglament (BOCV núm. 201 de 6 de juliol). L'origen de l'actual reforma es troba en l'acord de la Comissió

de Reglament, de 24 de març de 2004, que estableix la creació d'una ponència per a l'elaboració d'una Proposta de reforma del Reglament de les Corts Valencianes, sense que hi hagi hagut un text inicial presentat per un grup parlamentari.

Els elements que motiven la reforma es troben, essencialment, en la voluntat de permetre una major connexió entre les qüestions que preocupen els ciutadans i els assumptes que es debaten en el Parlament. Per això, la reforma plantejada té per objecte principal agilitzar els procediments parlamentaris (reducció de terminis per a la substanciació d'iniciatives, reforma del procediment legislatiu amb introducció d'un debat previ de totalitat), perfeccionar els procediments de control a l'executiu durant les sessions plenàries (preguntes orals urgents), incorporar en el Reglament les resolucions de caràcter general dictades per la presidència de la Cambra i introduir una regulació de la figura del diputat no adscrit.

Finalment, en el nou Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana, en vigor des de l'11 d'abril de 2006, s'han introduït algunes qüestions que haurien d'estar contemplades en el Reglament. Aquestes qüestions

Estatuts d'autonomia reformats o en vies de reforma (per ordre cronològic de tramitació a les Corts Generals)

Euskadi	Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia del País Basc, presentada al Congrés dels Diputats el 14.01.2005. Refusada.
València	Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana, presentada al Congrés dels Diputats el 04.07.2005. Llei orgànica 1/2006, de 10 d'abril, de reforma de la Llei orgànica 5/1982, d'1 de juliol, de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana (BOE 86, de 11.04.2006), en vigor des de l'11 d'abril de 2006.
Catalunya	Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, presentada al Congrés dels Diputats el 05.10.2005. Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (BOE 172, de 20.07.2006), en vigor des del 9 d'agost de 2006.
Andalusia	Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia d'Andalusia, presentada al Congrés dels Diputats el 05.05.2006.
Les Illes Balears	Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, presentada al Congrés dels Diputats el 19.06.2006.
Aragó	Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia d'Aragó, presentada al Congrés dels Diputats el 26.06.2006.
Canàries	Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Canàries, presentada al Congrés dels Diputats el 14.09.2006.

són, entre d'altres, la regulació de la investidura, la modificació de l'extensió dels períodes de sessions, les limitacions a la presentació de qüestions de confiança, la regulació del procediment de convalidació o derogació dels decrets llei i el procediment d'aprovació dels convenis amb regions europees.

2.2. c) El Reglament del Parlament de Navarra

El Reglament avui vigent a la Cambra navarresa va ser aprovat el 2 de febrer de 1995. Aquest Reglament va suposar una actualització general de l'anterior, aprovat el 12 de juny de 1985.

Actualment, hi ha una ponència en la Comissió de Reglament que està estudiant les propostes de modificació formulades pels seus membres, sense tenir fixada una data per a la finalització dels treballs.

No hi ha un text inicial proposat per algun o alguns grups parlamentaris, per la qual cosa no hi ha uns principis estructurals ni un objectiu perfectament definit, més enllà de l'objectiu genèric d'agilitzar i millorar l'activitat parlamentària. Amb les propostes de modificació d'articles que es vagin aprovant en la Ponència es farà una Proposició de reforma del reglament pels grups que hi estiguin d'acord, el text del qual es publicarà en el BOPN per tal d'iniciar a continuació el procediment normatiu.

2.2. d) El Reglament de l'Assemblea d'Extremadura

Està oberta la reforma del Reglament de l'Assemblea d'Extremadura que va entrar en vigor el 14 de setembre de 1983. El procediment té el seu origen en una iniciativa del president del Parlament, juntament amb el seu grup parlamentari (grup socialista) i té per objectiu adaptar la norma a l'actualitat dels temps. Per aquest motiu, una de les dades més destacades de la iniciativa de reforma són les adaptacions tecnològiques i l'atorgament de més competències per al president. La reforma es troba en fase de Ponència i es preveu que el nou text es pugui aprovar durant la Legislatura actual, que finalitza el mes de juny de 2007.

2.3. Els reglaments amb previsió d'una reforma futura

2.3. a) El Reglament de la Junta General del Principat d'Astúries

Està previst reformar el Reglament per regular algunes matèries que el vigent Reglament no contempla, com ara les relacions amb la Sindicatura de Comptes i amb el procurador general (el defensor del poble autonòmic). De tota manera, està pendent la reforma de l'Estatut,

iniciativa que encara no està en tramitació a la Cambra i que exigiria, conseqüentment, la ulterior reforma del Reglament.

2.3. b) El Reglament de les Corts d'Aragó

Les Corts d'Aragó no tenen obert cap procediment de reforma del seu Reglament. Tot i això, en algunes ocasions s'ha apuntat la necessitat de modificar el Reglament, en especial el títol relatiu a l'estatut dels diputats.

2.3. c) El Reglament del Parlament de Canàries

Actualment no hi ha oberta cap tramitació que condueixi a la reforma del Reglament de la Cambra. No obstant això, el Parlament canari té per tradició fer front a la reforma del Reglament tot coincidint amb el final de la Legislatura, que en aquest cas es preveu per a principis de l'any 2007.

2.3. d) El Reglament de l'Assemblea Regional de Cantàbria

El Parlament de Cantàbria ha creat un grup de treball amb la finalitat d'elaborar una proposta de reforma del seu Reglament. No obstant això, atès que la Legislatura està a punt de finalitzar i que el grup de treball no ha elaborat encara cap proposta, cal suposar que la reforma del Reglament difícilment veurà la llum en la Legislatura actual.

2.4. Els reglaments sense previsió de reforma

2.4. a) El Reglament de les Corts de Castella-La Manxa

A les Corts de Castella-La Manxa no hi ha en tràmit cap reforma del Reglament de la Cambra. A més, tampoc no s'han iniciat per part dels grups parlamentaris treballs en aquesta direcció.

2.4. b) El Reglament del Parlament de Galícia

No té, de moment, cap text de reforma, tot i que en un Ple recent es va tornar a manifestar el criteri de la majoria a favor d'iniciar un procés en aquest sentit.

2.4. c) El Reglament de l'Assemblea de Madrid

L'Assemblea no ha iniciat cap procediment amb vista a reformar el seu Reglament.

2.4. d) El Reglament del Parlament de les Illes Balears

En aquesta Legislatura no s'ha iniciat cap procés de reforma del Reglament d'aquest Parlament. Va ser durant la V Legislatura quan es va

tramitar una reforma en profunditat, però en no produir-se els acords necessaris, el Dictamen no va arribar a ser debatut en el Ple i la iniciativa va caducar en finalitzar la Legislatura.

2.4. e) El Reglament del Parlament de la Rioja

No hi ha cap tràmit de reforma del Reglament de la Cambra, ni tampoc està prevista.

2.4. f) El Reglament de l'Assemblea Regional de Múrcia

No hi ha prevista cap reforma del Reglament d'aquesta Assemblea Regional. L'última es va aprovar en el Ple de l'Assemblea de 13 de juny de 2002.

2.4.g) El Reglament de les Corts de Castella i Lleó

No està previst que s'hagi d'iniciar un procés de reforma de l'actual Reglament que es va aprovar el 24 de maig 1990 i en el qual s'han introduït dues modificacions, la primera el 14 de febrer de 1997 i la segona l'11 de maig de 2005. ■

El nou Reglament del Parlament de Catalunya

Imma Folchi i Bonafonte

Secretària general del Parlament de Catalunya

1. ELS OBJECTIUS DE LA REFORMA. 2. ALGUNS ASPECTES DE LA REFORMA. 2.1. L'estatut dels diputats. 2.2. L'organització del Parlament. 2.3. La publicitat dels treballs parlamentaris. 2.4. Les modificacions del procediment legislatiu. 2.5. Els canvis en els instruments d'impuls i control de l'acció política i de govern. 2.6. Les eleccions i les designacions que correspon fer al Parlament. 2.7. Les relacions del Parlament amb altres institucions. 3. CONCLUSIÓ.

1. Els objectius de la reforma

Després de vint mesos d'intenses sessions de Ponència i de Comissió, el 22 de desembre de 2005 el Ple del Parlament va aprovar el nou Reglament, que ha entrat en vigor l'1 de gener de 2006.

Pocs han estat els mesos d'aplicació efectiva de la nova norma rectora de l'organització i el funcionament de la cambra, atès que la dissolució del Parlament, decretada pel president de la Generalitat el 8 de setembre de 2006, ha posat fi a la Legislatura anticipadament i, amb això, s'ha esvanit la possibilitat d'aplicar algunes de les novetats introduïdes pel nou Reglament.

Vint-i-cinc anys d'experiència en el funcionament del Parlament han estat un bon rodatge per abordar l'elaboració del nou Reglament. Aquest Reglament respecta en bona mesura l'esquema i els principis que han regit l'organització i el funcionament de la cambra en aquests anys, però incorpora també unes quantes pràctiques parlamentàries consolidades al llarg d'aquest període i, així mateix, introdueix algunes novetats derivades de la implantació de les noves tecnologies de la informació i la comunicació i de l'entrada en vigor del nou Estatut.



Parlament de Catalunya

Amb aquestes notes no es pretén fer una anàlisi exhaustiva del nou Reglament, sinó només destacar algunes de les modificacions més importants i remarcar els principis que han inspirat la reforma.

La necessitat de reformar i modernitzar el Reglament del Parlament venia ja de lluny. En la V Legislatura es va constituir la Ponència de reglament amb la voluntat d'abordar l'elaboració d'una nova norma. Els treballs d'aquesta Ponència es van reflectir en un text articulat complet de reforma total del Reglament (BOPC núm. 194, de 15 de juliol de 1997), però les dificultats per formar un consens ampli sobre alguns dels punts clau del Reglament van deixar aparcats els treballs de la reforma amb la impossibilitat d'aprovar-la.

Durant la VI Legislatura també es constituí una Ponència de reglament de curta vida, la qual no va arribar a aportar cap text articulat nou.

Amb l'inici de la VII Legislatura, plena de canvis i de voluntat de reformar les normes fonamentals de les institucions, era clar que el Parlament no tan sols seria l'escenari per a la reforma estatutària, sinó que també, per si mateix, el Parlament aprofitaria aquesta circumstància per modificar

el seu Reglament. Amb aquesta finalitat, el 24 de març de 2004 es va constituir la Ponència de reglament, que inicià els seus treballs amb uns objectius que es poden resumir en els punts següents:

- 1) Simplificar l'organització parlamentària i fer-la més flexible.
- 2) Fomentar la transparència i la publicitat dels treballs parlamentaris.
- 3) Modificar el procediment legislatiu per fer-lo més àgil i accessible als sectors socials afectats pels projectes i les proposicions de llei.
- 4) Facilitar la immediatesa dels debats sobre els temes d'interès social.
- 5) Fer del Parlament una institució més participativa i oberta a la societat.

Flexibilitat, transparència, publicitat i participació: aquests són els eixos de la reforma del Reglament del Parlament i que es projecten en les diferents funcions que l'Estatut reserva a la institució que representa el poble de Catalunya.

Els objectius són clars: consolidar el Parlament com a centre de la vida política del país i com a institució oberta a la societat, i fer del Parlament l'òrgan central en el funcionament de les institucions.

2. Alguns aspectes de la reforma

2.1. L'estatut dels diputats

El nou Reglament introdueix novetats que afecten l'estatut dels 135 diputats i diputades que componen el Parlament. D'aquesta manera, l'article 12 estableix que els diputats han de presentar les declaracions d'activitats i béns, segons un model que ha d'aprovar la Mesa del Parlament, on s'han de fer constar les activitats laborals o empresarials que exerceixen, els càrrecs públics que ocupen i la relació de béns i el patrimoni de qui declara.

També tenen l'obligació de presentar, abans del 31 de juliol de cada any, una còpia de la declaració de l'impost sobre la renda de les persones físiques i de l'impost sobre el patrimoni presentada a l'Administració tributària, o bé la certificació de no haver-ho fet en cas que no estiguin obligats a presentar-la. L'incompliment d'aquestes obligacions pot comportar la suspensió dels drets econòmics per un període màxim d'un mes, si així ho acorda el Ple del Parlament a proposta de la Comissió de l'Estatut dels Diputats, després d'haver instruït l'expedient corresponent i d'haver escoltat el diputat afectat.

En aquesta mateixa línia de fomentar la transparència, es crea el registre d'interessos dels diputats del Parlament, que recull la informació facilitada per aquests diputats sobre les seves activitats i béns. La informació continguda en el registre relativa a les activitats i als càrrecs és de caràcter públic.

El nou Reglament regula també el tractament institucional i protocol·lari dels diputats que, en el territori de Catalunya, ha de ser preferent, especialment en els actes i les activitats organitzades per les institucions i l'Administració (article 4.3).

Així mateix, el nou Reglament adopta també mesures per sancionar el transfuguisme polític, amb la recuperació de la figura del diputat no adscrit (article 26), per al cas de membres del Parlament que abandonin el seu grup parlamentari o que en siguin expulsats. Els diputats no adscrits no poden formar grup parlamentari propi ni integrar-se al Grup Mixt, perden tots els càrrecs que ocupaven en el Parlament i només tenen dret a formar part d'una comissió, que ha de ser la que decideixi la Mesa en cada cas.

2.2. L'organització del Parlament

L'organització del Parlament experimenta també alguns canvis respecte del Reglament anterior. D'aquesta manera, se suprimeix la Comissió de Govern Interior que actuava com a òrgan de ratificació de les decisions de la Mesa en matèria de personal i de gestió pressupostària.



Parlament de Catalunya

La seva supressió, a més de simplificar l'organització parlamentària, reforça el paper de la Mesa com a òrgan rector col·legiat de la cambra en els aspectes de gestió econòmica i administrativa. I per evitar la manca de participació d'alguns grups parlamentaris, no representats a la Mesa, en l'adopció de decisions en aquests àmbits s'institueix la figura de la Mesa ampliada (article 29.4), en la qual s'incorpora un diputat de cada grup parlamentari que no tingui representació a la Mesa, a l'únic efecte d'adoptar decisions sobre la composició de les plantilles de personal, les normes per accedir-hi o el control de l'execució del pressupost de la Cambra.

L'organització de les comissions és un altre dels àmbits que amb la reforma del Reglament ha experimentat canvis. En la situació anterior, el Reglament del Parlament determinava taxativament el nombre i l'àmbit material de les comissions legislatives, de manera que qualsevol modificació d'aquests aspectes requeria una reforma del Reglament.

Aquesta circumstància havia donat lloc a diverses disfuncions pràctiques, de manera que alguns membres del Govern havien de reportar i comparèixer davant de dues i fins a tres comissions permanents legislatives, per raó de les atribucions dels seus departaments. Així mateix, la determinació pel Reglament d'àmbits materials taxats per a cada comissió havia produït, amb

Imma Folchi i Bonafonte



Nomenada secretària general del Parlament de Catalunya el novembre de 1999, és lletrada de la Cambra des de l'any 1981, on també ha ocupat el càrrec de directora de Govern Interior.

En el període comprès entre el 1986 i el 1992, va ocupar els càrrecs de subdirectora general de Coordinació per a l'Adaptació a la Normativa Comunitària (Direcció General d'Adequació a les Comunitats Europees, Departament de Presidència), subdirectora general del Gabinet Jurídic Central de la Generalitat i secretària general del Departament de Governació.

Imparteix l'assignatura de Dret constitucional a la Universitat Pompeu Fabra. Entre el 1992 i el 2002 va ser professora de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Autora de nombrosos articles jurídics publicats en revistes especialitzades, ha participat també en diverses obres col·lectives, com ara els *Comentaris a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya* (Institut d'Estudis Autònoms, 1988) i el manual *Dret públic de Catalunya* (Cedecs, 2001).

el pas del temps i l'evolució de la societat, desequilibris notables en la càrrega de treball de les comissions, de manera que a algunes se'ls havia desbordat la seva capacitat material de treball davant del volum d'iniciatives que calia tramitar, mentre que altres suportaven uns volums d'activitat molt més moderats.

Per pal·liar aquesta situació, el nou Reglament ha optat per incorporar una fórmula més flexible, de manera que, a l'inici de cada legislatura, concretament durant la setmana següent de la investidura del president de la Generalitat, el Ple, per majoria absoluta, ha d'acordar el nombre i l'àmbit de les comissions legislatives (article 51.1). Per la mateixa majoria, el Ple també pot acordar la creació o la dissolució de les comissions legislatives i, si escau, ha de determinar l'assignació de les competències afectades.

Vint-i-cinc anys d'experiència en el funcionament del Parlament han estat un bon rodatge per abordar l'elaboració del nou Reglament

D'aquesta manera, es vol dotar amb més flexibilitat l'organització del treball parlamentari, adaptant-lo més fàcilment a les demandes d'una societat en canvi constant i permetent també un encaix més adequat a les estructures departamentals d'organització del Govern.

La creació de subcomissions especialitzades per raó de la matèria, creades en l'àmbit de les comissions legislatives en un nombre màxim de tres (article 53.1), representa també un pas endavant pel que fa a la substanciació de les compareixences i de les sessions informatives, i permet una agilitat i una especialització més grans en els temes per tractar. A més de sessions informatives i compareixences, les subcomissions poden fer propostes de resolució a les comissions i actuar també per delegació d'aquestes comissions.

A més de les comissions legislatives, que són les úniques que poden dictaminar sobre els projectes o les proposicions de llei que ha d'aprovar el Ple, o actuar en seu legislativa plena (article 39.3), el nou Reglament regula les comissions específiques, que poden ser d'estudi, d'investigació i de seguiment, i que han de ser creades pel Ple. L'acord de creació ha de regular la composició de la comissió, el seu objecte i les normes específiques de funcionament, i pot preveure la possibilitat d'incorporar-hi especialistes o tècnics perquè participin en els treballs i assisteixin a les reunions amb veu però sense vot (article 54).

Les comissions específiques poden tenir una funció concreta o bé la comesa de relacionar-se amb determinades institucions o entitats públiques (article 39.5). Tenen també la consideració de comissions específiques les creades per les lleis, com és el cas de la Comissió del Síndic de Greuges, o el de la Comissió de la Sindicatura de Comptes, entre altres.

El nou Reglament facilita també la creació de comissions d'investigació sobre qualsevol assumpte d'interès públic que sigui competència de la Generalitat (article 58). La creació, com és habitual, correspon al Ple, a proposta del Govern, de dos grups parlamentaris o de la cinquena part dels membres del Parlament. Però la comissió d'investigació s'ha de crear preceptivament si ho demana una tercera part dels diputats o tres grups parlamentaris. En aquest cas, la creació de la comissió d'investigació és obligada, tot i que només s'admet una proposta vinculant a l'any per part dels mateixos proposants (article 58.3).

El nou Reglament regula també les compareixences davant de les comissions d'investigació i garanteix els drets dels compareixents, que poden fer-ho acompanyats d'advocat o de la persona que designin per assistir-los i que han de ser convocats quinze dies abans, llevat que s'acordi la urgència, cas en el qual el termini es redueix a cinc dies.

Amb aquestes i altres garanties especificades en l'article 59, s'intenten salvaguardar els drets dels compareixents, sobretot en matèries d'alta sensibilitat social que presumiblement afecten les comissions d'investigació, amb la funció d'obtenir informació que correspon a la institució parlamentària.

El nou Reglament crea la Comissió de Peticions, davant de la qual s'han de tramitar les peticions que els ciutadans adrecin al Parlament en l'exercici del dret de petició individual o col·lectiu (article 60). D'aquesta manera, s'intenta donar una via més a la participació dels ciutadans i a l'obertura del Parlament a la societat.

Encara en l'àmbit de l'organització del Parlament, però en aquest cas des del vessant dels serveis parlamentaris, el nou Reglament crea l'Oficina Pressupostària del Parlament, amb la finalitat de fer el seguiment i el control de l'execució del pressupost de la Generalitat (article 203). L'Oficina actua sota la dependència de la presidència de la Cambra i el seu director és nomenat per la Mesa, a proposta del president i un cop escoltada la Junta de Portaveus. El pressupost del Parlament ha d'in-

cloure la dotació del personal expert i dels mitjans materials necessaris per a l'exercici de les funcions de l'oficina pressupostària.

2.3. La publicitat dels treballs parlamentaris

Des del punt de vista de la publicitat dels treballs parlamentaris, el nou Reglament ha abolit les sessions secretes, reservades en el Reglament anterior a l'aprovació dels pressupostos de la cambra i a les qüestions relacionades amb l'estatut dels diputats. Ara totes les sessions, tant les del Ple (article 70.1) com les de les comissions (article 43.1) o les de la Diputació Permanent (article 67.7), són públiques i, en la mesura en què la capacitat de les sales ho permeti, hi pot haver públic que assisteixi als debats. Només excepcionalment les sessions poden ser secretes si així és acordat per una majoria de dos terços.

La publicitat directa del treball parlamentari és un dels grans reptes del parlamentarisme contemporani i un dels objectius del nou Reglament, que queda afavorit per les noves tecnologies. En aquest sentit, la televisió i Internet són uns instruments esplèndids perquè els debats parlamentaris puguin arribar, sense intermediació, a tots els sectors interessats pels temes que es debaten al Parlament.

L'aposta per una difusió directa dels treballs parlamentaris ha estat clara a Catalunya. Ja en la VI Legislatura es va iniciar la retransmissió dels plens en directe per mitjà d'Internet, que ara s'ha fet extensiva a les sessions de les comissions. Des de l'inici de la VII Legislatura, les sessions plenàries s'emeten en directe per televisió, per mitjà del Canal Parlament, que ha estat el primer canal parlamentari temàtic que emet en obert a l'Estat espanyol.

La preocupació per la publicitat del treball parlamentari es fa palesa en el nou Reglament, que estableix que el Parlament és accessible als ciutadans i als grups i les organitzacions socials, els quals tenen dret a conèixer les tramitacions parlamentàries. Per fer efectiu aquest dret, l'Administració parlamentària, mitjançant les tecnologies de la comunicació i la informació i, en especial, a través d'Internet, del Canal Parlament i d'altres mitjans específics, ha de facilitar als ciutadans l'accés a les tramitacions i a la documentació parlamentària (article 98), i ha de disposar dels mitjans adequats per augmentar la quantitat i la qualitat de la informació parlamentària a l'abast dels ciutadans. Així mateix, ha d'impulsar iniciatives relacionades amb la participació democràtica i potenciar la connexió amb la resta d'administracions i de centres d'interès i rellevància públics (article 202).



Parlament de Catalunya

El nou Reglament elimina el concepte de vacances parlamentàries i redueix a la meitat els temps entre períodes de sessions. Així doncs, el Parlament es reuneix anualment en dos períodes ordinaris de sessions, de l'1 de setembre al 31 de desembre, i del 15 de gener al 31 de juliol (article 68.1). Aquesta reducció dels períodes intersessions afecta el còmput dels terminis establerts pel Reglament, que quan estan fixats en dies es compten només per dies hàbils, considerant com a tals els dies de dilluns a divendres, i quan estan indicats en mesos es compten de data a data (article 93).

2.4. Les modificacions del procediment legislatiu

El procediment legislatiu és un dels aspectes més modificats pel nou Reglament, que ha introduït diverses innovacions amb l'objectiu d'establir un procediment més transparent, àgil i participatiu. En general, el procediment legislatiu és sovint complex, no sempre obert i, en qualsevol cas, confús per al ciutadà, que és el destinatari, en definitiva, de les decisions de la cambra. Obrir aquest procediment a la participació ha estat un dels objectius de la reforma del Reglament en aquest àmbit.

En aquest sentit, un cop el projecte o la proposició de llei ha estat admès a tràmit per la Mesa, la qual ha de tenir en compte els requisits que marca l'article 101.1 i, molt especialment, que la iniciativa tingui un objecte material determinat i homogeni, la seva tramitació, amb independència de l'origen, comença amb un debat de totalitat en el Ple sobre la valoració general del text, l'oportunitat i els principis i els criteris que informen la iniciativa, i, si han estat presentades, sobre les esmenes a la totalitat (article 105.1).

Per mitjà d'aquests debats de totalitat, tant els autors de la iniciativa legislativa com els grups parlamentaris tenen l'oportunitat d'exposar públicament els seus objectius i poden donar a conèixer la seva posició sobre la proposta plantejada. A més a més, la seva celebració en el Ple pretén facilitar la tramitació i l'aprovació final dels projectes i de les proposicions de llei directament en comissió mitjançant el procediment en seu legislativa plena (article 105.8), tot i que, en la pràctica, aquesta possibilitat no ha estat encara emprada pel Parlament en els diversos debats de totalitat fets des de l'entrada en vigor del nou Reglament.

Una altra de les novetats del procediment legislatiu és la participació de les organitzacions i els grups socials afectats per la iniciativa legislativa en el procediment de la seva tramitació. Com ja s'ha dit, un dels objectius de la reforma del Reglament és aconseguir que el Parlament com a institució s'obri més a la societat, amb la finalitat que els ciutadans puguin participar més directament en els treballs parlamentaris. En aquest sentit, el nou procediment legislatiu estableix la possibilitat que les associacions o organitzacions socials, econòmiques o culturals es puguin pronunciar sobre les iniciatives legislatives en tràmit i que les seves opinions i suggeriments es puguin exposar davant de la comissió que tramita la iniciativa legislativa.

El procediment s'articula mitjançant compareixences proposades pels grups parlamentaris i acordades prèviament per la comissió (article 106). La substanciació de les compareixences acordades es duu a terme abans de l'obertura del termini de presentació d'esmenes a l'articulat, de manera que els diputats i els grups parlamentaris puguin tenir en compte, en el tràmit d'esmenes, els suggeriments i els criteris exposats pels representants dels sectors afectats per la proposta legislativa en curs.

Els treballs de ponència i de comissió no han experimentat canvis substancials, més enllà de la introducció de la figura del relator, que ha de ser designat per la ponència col·legiada per dur a terme les funcions

de coordinació dels seus treballs, i que és qui presenta l'informe de la ponència davant de la comissió en la fase de l'elaboració del dictamen (articles 109.4 i 109.5).

El debat al Ple comença amb la intervenció d'un membre del Govern o, en el supòsit d'una proposició de llei, amb la intervenció dels grups o dels diputats proposants. En el cas de les proposicions de llei d'origen extraparlamentari, el nou Reglament permet, en aquesta fase de la tramitació, la intervenció en el Ple dels promotors d'una iniciativa popular, d'una demarcació supramunicipal o dels municipis, una possibilitat que en la regulació anterior estava vedada. Fets aquestes intervencions inicials, tot seguit el diputat relator pot presentar davant de la cambra els treballs de la ponència i de la comissió (article 112.1).

**Flexibilitat,
transparència, publicitat
i participació són els
eixos de la reforma
del Reglament del
Parlament**

El debat en el Ple de les esmenes reservades i dels vots particulars s'ha simplificat, amb la intenció de facilitar-ne la comprensió global i d'evitar el casuisme excessiu en la defensa d'esmenes secundàries, d'altra banda innecessari, atès el caràcter públic dels debats en comissió en la fase d'elaboració del dictamen. El debat s'articula amb un torn en el qual cada grup parlamentari disposa de quinze minuts per explicar la seva posició sobre el dictamen de la comissió i per defensar globalment les esmenes i els vots particulars (article 112.3). També hi ha la possibilitat d'un segon torn de cinc minuts per pronunciar-se sobre les esmenes i els vots particulars dels altres grups. Acabat el debat, es passa a la votació regulada en l'article 113.

Una singularitat introduïda pel nou Reglament és la possibilitat de retirar els projectes i les proposicions de llei, incloses les derivades d'una iniciativa legislativa popular, fins al moment anterior a l'inici de les votacions al Ple o a la comissió, si aquesta comissió actua en seu legislativa plena (article 116). Aquesta possibilitat no era permesa amb el Reglament anterior, segons el qual el Govern només podia retirar un projecte de llei fins al moment abans de la publicació del dictamen de la comissió i, en el cas de les proposicions de llei, només podien ser retirades pels proposants abans que el Ple les prengués en consideració. Fets aquests tràmits, es considerava que la iniciativa havia deixat de pertànyer als proposants i, per tant, només el Ple podia decidir sobre la conveniència o no d'aprovar-la.

Pel que fa a les especialitats del procediment legislatiu, es manté la possibilitat que, en les matèries de desenvolupament bàsic de l'Estatut, la iniciativa parlamentària sigui exercida pel conjunt dels grups parlamentaris, mitjançant una ponència conjunta encarregada d'elaborar el text de la proposició de llei (article 117.1). Però el nou Reglament fixa un termini de tres mesos per complir l'encàrrec, transcorregut el qual aquest encàrrec expira, llevat que hi hagi una pròrroga expressa dels treballs.

Pel que fa a la tramitació del projecte de llei de pressupostos, se simplifica sensiblement, de manera que en sessió plenària només es fa el debat de les esmenes a la totalitat que proposen el retorn del projecte al Govern i el debat final de les esmenes reservades a l'articulat. El debat de totalitat de les seccions pressupostàries es fa en sessions públiques, davant de les comissions legislatives que corresponguin per raó de la matèria, amb la compareixença del titular del departament corresponent. Si una de les comissions aprova una esmena de retorn d'una secció, l'acord ha de ser ratificat pel Ple. Si el Ple ratifica l'acord, la secció pressupostària rebutjada es torna al Govern perquè en presenti una de nova, i la tramitació del projecte resta en suspens fins que el Govern no trameti un nou pressupost de la secció rebutjada (articles del 119 al 122).



Parlament de Catalunya

2.5. Els canvis en els instruments d'impuls i control de l'acció política i de govern

En l'àmbit de la funció d'impuls i control del Govern, les novetats introduïdes recullen les pràctiques consolidades en legislatures anteriors, com ara la regulació de les preguntes al president de la Generalitat, que es feien regularment a cada sessió plenària des de la V Legislatura, com a fruit d'una convenció parlamentària, però sense que estiguessin regulades al Reglament. També s'han incorporat al Reglament novetats derivades de l'aprovació de l'Estatut, com ara el procediment de control i validació dels decrets llei, previstos en l'article 64 de l'EAC.

Pel que fa a la responsabilitat política del president de la Generalitat i del Govern, la moció de censura (article 130) i la qüestió de confiança (article 131) estan regulades en els mateixos termes del Reglament anterior.

Tampoc no experimenta canvis substancials la regulació dels debats generals sobre l'acció política i de govern, que s'han de fer preceptivament a l'inici del període de sessions de setembre (article 132). El debat s'inicia amb la intervenció del president de la Generalitat i dels altres membres del Govern a qui el president ho encarregui. La participació, en la fase inicial d'aquests debats, d'altres membres del Govern, a més del president de la Generalitat, recull la pràctica introduïda en els dos debats d'aquesta naturalesa que han tingut lloc durant la VII Legislatura, en els quals l'aleshores conseller en cap va intervenir a continuació del president de la Generalitat i abans de les intervencions dels representants dels grups parlamentaris.

Però a banda d'aquests debats preceptius sobre l'orientació política general del Govern, el nou Reglament preveu també la celebració de debats generals si ho demana el president de la Generalitat, o si ho decideix la Mesa, d'acord amb la Junta de Portaveus, a petició de dos grups parlamentaris o d'una cinquena part de diputats. Així mateix, es preveu la convocatòria obligatòria d'aquests debats si ho demana una quarta part de diputats, o un nombre de grups parlamentaris que en conjunt representin una cinquena part dels membres de la cambra. Aquesta sol·licitud només es pot fer una vegada en cada període de sessions i ha d'anar acompanyada d'un guió relatiu als temes que es proposen com a objecte del debat (article 134).

Però, potser, la novetat més important en aquest capítol és la que afecta les interpel·lacions, en la mesura que el nou Reglament intro-

dueix mecanismes per garantir la immediatesa en el tractament de les qüestions i per facilitar el debat d'assumptes d'actualitat, de manera que les interpel·lacions que no es formulen en el Ple corresponent automàticament deixen de considerar-se, llevat que hagin estat posposades per una única vegada (articles 138.4 i 138.6).

Les interpel·lacions s'han de presentar abans de cada sessió plenària, en el termini que fixa la Mesa per a cada període de sessions, i un cop admeses a tràmit s'han de comunicar immediatament al Govern i als grups parlamentaris. El nombre màxim d'interpel·lacions que poden ser substanciades en cada sessió el determina la Mesa, d'acord amb la Junta de Portaveus, que és també a qui correspon assignar el nombre d'interpel·lacions que pertoca a cada grup parlamentari de manera proporcional a la seva importància numèrica.

Amb aquesta regulació s'assegura l'actualitat de les matèries objecte de la interpel·lació i desapareixen les enormes llistes d'interpel·lacions presentades cautelàriament, atès que amb el procediment anterior havien de passar deu dies des que es publicués en el BOPC per poder ser incloses a l'ordre del dia d'un Ple. Donada l'existència d'aquest requisit procedimental previ, la pràctica habitual dels grups parlamentaris consistia a presentar un reguitzell d'interpel·lacions amb enunciats genèrics i polivalents, per poder incloure-les en l'ordre del dia del Ple quan l'actualitat social o els esdeveniments polítics ho feien aconsellable.

En el curt període de vigència del nou Reglament, els diputats i els grups parlamentaris han pogut presentar les seves interpel·lacions fins al divendres abans de la sessió plenària en què pretenien formular-les. És cert que amb la nova regulació el Govern disposa de menys temps per preparar la seva resposta, però a la pràctica es tracta d'una reducció fictícia, atès que, sota la cobertura d'unes formulacions genèriques i sovint ambigües, igualment havia de donar resposta a les situacions d'actualitat suscitées per la dinàmica social o política del moment.

I com és pràctica habitual, tota interpel·lació pot donar lloc a la presentació d'una moció en què la cambra manifesti la seva posició sobre la matèria debatuda. La moció no pot ser de censura al Govern, però sí que pot contenir la reprovació del titular d'un departament, o de la gestió del Govern, en l'àmbit objecte de la interpel·lació. La moció es pot presentar fins a l'endemà del Ple en què ha estat substanciada la interpel·lació, s'ha d'incloure en l'ordre del dia del Ple ordinari següent, i els grups parlamentaris, llevat del

grup que formula la interpel·lació, poden presentar-hi esmenes fins a una hora abans de l'inici de la sessió en què s'ha de tramitar (article 139).

Un cop aprovada, el Govern ha de retre comptes del compliment de la moció davant de la comissió competent per raó de la matèria, dins dels quinze dies següents a l'acabament del termini establert a la moció, i si aquesta comissió no en determina cap, el Reglament estableix un termini de quatre mesos, comptadors a partir de la data de la publicació de la moció al BOPC.

Segons el que estableixi la moció, el retiment de comptes pot consistir a trametre una documentació o una informació, o a tenir una sessió informativa davant de la comissió i, en qualsevol cas, a petició d'un grup parlamentari o d'un membre de la comissió, aquesta comissió ha de manifestar el seu criteri sobre el compliment de la moció o sobre el retiment de comptes del Govern (article 140). El compliment de les mocions per part del Govern pot arribar al Ple, a petició d'un grup parlamentari o d'un membre de la comissió, però només en cas que l'incompliment de la moció o la manca de retiment de comptes siguin constatables objectivament.

La publicitat directa del treball parlamentari és un dels grans reptes del parlamentarisme contemporani i un dels objectius del nou Reglament

En l'àmbit de les preguntes, el nou Reglament institucionalitza la coneguda popularment com a «sessió de control», en regular les preguntes orals al president de la Generalitat (article 142.1). En cada Ple ordinari s'ha de reservar una hora, com a mínim, per formular preguntes al president i al Govern. Aquest temps pot ser ampliat per acord de la Mesa i la Junta de Portaveus.

Cada grup pot formular, com a mínim, una pregunta al president de la Generalitat i, per garantir l'actualitat dels temes per tractar, les preguntes es poden presentar fins a les dotze del migdia de l'antevigília de la sessió en què s'han de substanciar. Amb els calendaris de sessions aplicats en la VII Legislatura, el termini acaba a l'hora indicada dels dimarts, tenint en compte que habitualment els plens es convoquen pels dijous.

I entre els instruments d'impuls de l'acció política i de govern, el nou Reglament introdueix la figura de les propostes de resolució, en substitució de les antigues «proposicions no de llei» (article 145).

Així mateix, també es preveu que el president de la Generalitat pot comparèixer davant del Ple o la Diputació Permanent, a petició pròpia o per acord de la majoria, i es regulen també les seves compareixences davant d'una comissió parlamentària, encara que en aquest cas només es poden fer a iniciativa del president (article 150).

En l'àmbit de la funció d'impuls i control del Govern, les novetats introduïdes recullen les pràctiques consolidades en legislatures anteriors, com ara la regulació de les preguntes al president de la Generalitat

2.6. Les eleccions i les designacions que correspon fer al Parlament

El procediment per a l'elecció i la designació dels càrrecs que les Lleis atribueixen al Parlament és una de les innovacions més significatives introduïdes per la reforma del Reglament, i es basa en la voluntat de fer més transparent el procediment de presa de certes decisions que l'ordenament jurídic atorga a la cambra.

És habitual que les Lleis assignin al Parlament la funció de designar els titulars de determinats càrrecs o institucions i, generalment, en aquest procediment les normes es limiten a establir les majories necessàries per a l'elecció dels càrrecs i els requisits de formació o els anys d'experiència professional que calen per poder accedir-hi. En aquest context, la força o forces polítiques a les quals pel joc de les majories parlamentàries corresponia presentar un candidat formulaven les seves propostes i, sense més tràmits, la cambra votava les propostes i es pronunciava en termes de majories parlamentàries, sovint alienes a criteris relacionats amb la trajectòria professional o acadèmica del candidat proposat, o sovint també desconeixent els arguments que avalaven la seva idoneïtat per ocupar el càrrec.

La Llei 14/2005, de 27 de desembre, ha establert la compareixença obligatòria davant el Parlament dels candidats a ocupar alts càrrecs de relleu institucional especial, que han de ser elegits per la Cambra. La compareixença parlamentària dels candidats proposats, amb caràcter previ a la designació, afecta el Síndic de Greuges, els membres del Consell Consultiu i de la Sindicatura de Comptes, els membres del Consell de l'Audiovisual i del Consell d'Administració de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals, i els altres càrrecs que estableixi la llei. Així mateix, la llei esmentada preveu la revocació pel Parlament d'aquests alts càrrecs d'elecció parlamentària.

Aquesta norma no estableix com s'han de produir les compareixences parlamentàries, sinó que la qüestió ha estat regulada amb el procediment introduït per l'article 157 del nou Reglament, directament inspirat en els *hearings* del parlamentarisme anglosaxó.

Per a la resta de càrrecs d'elecció o designació parlamentària no previstos en la Llei esmentada, també una tercera part dels diputats o tres grups parlamentaris tenen la possibilitat de sol·licitar la compareixença de tots o alguns dels candidats davant de la comissió que acordi la Mesa, després d'haver escoltat prèviament la Junta de Portaveus.

Durant la compareixença del candidat o candidats –que en cap cas no pot sobrepassar l'hora per candidat– i després de l'exposició dels seus currículums, els membres de la comissió poden sol·licitar aclariments i explicacions sobre aspectes relacionats amb la seva formació acadèmica, trajectòria professional o mèrits al·legats. Així mateix, el candidat o candidats s'han de sotmetre a les preguntes que se'ls formulin, que en cap cas no es poden referir a qüestions relacionades amb la seva situació personal o amb aspectes aliens a la seva trajectòria professional o acadèmica. La presidència de la comissió ha de vetllar pels drets de la persona compareixent, rebutjant les preguntes que puguin significar un menysteniment de l'honor i la intimitat del candidat, o que vulnerin un dret fonamental. Des de l'entrada en vigor del nou Reglament, aquest procediment s'ha aplicat dues vegades per a la provisió de dues vacants del Consell Consultiu i del Consell de l'Audiovisual.

També es regula un procediment de revocació dels càrrecs elegits o designats pel Parlament, en els casos que estableix la llei (article 158).

2.7. Les relacions del Parlament amb altres institucions

El nou Reglament també modifica el sistema de relació amb les institucions estatutàries, especialment amb el Síndic de Greuges i amb la Sindicatura de Comptes, i regula les relacions amb el Consell de l'Audiovisual de Catalunya i amb la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuais.

Però la novetat més significativa en el camp de les relacions externes de Parlament és la regulació del dret de petició davant del Parlament Europeu per promoure iniciatives relacionades amb les competències de la Unió Europea (article 180) i per establir un procediment per aplicar els principis de subsidiarietat i proporcionalitat, en els casos en què el

Parlament sigui consultat en relació amb una proposta legislativa de la Unió Europea (article 181).

3. Conclusió

Aquestes són, a grans trets, les principals novetats introduïdes pel nou Reglament, que s'ha aprovat amb el consens de totes les forces polítiques representades en el Parlament amb la voluntat de fer que el Parlament estigui més obert a la societat.

Com totes les normes de caràcter procedimental, assegura i garanteix els drets de tots els agents implicats en el funcionament del Parlament, és a dir, els de la majoria que dóna suport al Govern, i també els drets de l'oposició i de les minories parlamentàries. Tanmateix, com tota norma adjectiva, garanteix els procediments però no els continguts en què es tradueix l'acció política, que dependran del joc de les majories i dels acords que s'estableixin en cada cas. ■

La reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía.

Un esquema de sus principales novedades

José A. Víboras Jiménez

Letrado Mayor Parlamento de Andalucía

1. INTRODUCCIÓN. 2. CONTINUISMO DE LA REFORMA. 3. ESTATUTO DE LOS DIPUTADOS. 4. EL CONTROL DE LA ACCIÓN DE GOBIERNO. 5. OTRAS NOVEDADES. 6. LA REFORMA Y EL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA.

1. Introducción

El 28 de septiembre pasado el Pleno del Parlamento de Andalucía aprobó su cuarto Reglamento –los anteriores tenían fecha de 1982, 1991 y 1995. La aprobación del mismo, desde un punto de vista técnico, se hacía prácticamente inevitable, como denotaban la frecuencia de las últimas reformas reglamentarias parciales –1996, 2003 y 2004– y la existencia de numerosas y extensas resoluciones presidenciales supletorias. Debo señalar, sin embargo, que tal circunstancia no demostraba, en modo alguno, que el Reglamento del Parlamento de Andalucía fuese particularmente defectuoso, ni que sirviera mal a la organización y funcionamiento de la Cámara, sino al contrario, a mi juicio, debía apreciarse como muestra de la pujanza y utilidad de la vida parlamentaria andaluza. En efecto, un Reglamento vivo debe ir acoplándose a una realidad cambiante, y nadie negará que el Parlamento de Andalucía, lo mismo que el resto de los Parlamentos de España, ha asistido a cambios y vicisitudes políticas de enorme dimensión que hacen conveniente su reforma, para amoldar el funcionamiento parlamentario, «el orden y método que ha de seguirse en los trabajos de las Cámaras» –en la clásica definición de *reglamento parlamentario* de Nicolás PÉREZ SERRANO–, a los cambios producidos.

La reforma respondía también a una propuesta de la Presidenta de la Cámara, formulada al inicio de la legislatura, que todos los grupos par-

lamentarios asumieron. Se apuntaba entonces que, con la reforma propuesta, se conseguiría avanzar en lo que suele denominarse la *centralidad del Parlamento*, es decir, en el asentamiento de éste en una posición de relevancia especial en el seno del sistema político, frente a quienes desde la misma política –normalmente desde la oposición– o desde la cátedra imputan al actual modelo parlamentario racionalizado –cuyo solo nombre evoca su objeto de poner freno al impulso de las Asambleas– que los Parlamentos funcionan no pocas veces sobre la idea y la práctica de que lo mejor para el Gobierno de turno es mantener en sus mínimos la actividad política de los mismos, aplicando rígidamente el Reglamento a las minorías, que se convierten así en meros testigos de las decisiones del Gobierno. Los parlamentos –se dice– serían en este estado de cosas meros órganos de producción legislativa del Gobierno, simples órganos de aplauso y ratificación de las decisiones de aquél; en suma, su «cireneo político» en expresión de Juan Luis PANIAGUA.

Desde luego, no es éste el caso del Parlamento de Andalucía, donde sus fuerzas políticas nunca han cuestionado el derecho a acometer cuantas reformas reglamentarias sean necesarias, siempre que sirvan para fortalecer las minorías parlamentarias y propiciar la apertura de cauces de expresión y participación de la oposición, con más transparencia y más y mejores formas de control parlamentario. Se trataría siempre de llenar de contenido el denominado control «en» el Parlamento (Manuel ARAGÓN REYES), frente al tradicional concepto de control «por» el Parlamento, de nula o escasa utilización por el más que evidente peso actual de los partidos políticos en la actividad parlamentaria. El balance –en cuadro adjunto– de la actividad del Parlamento de Andalucía en lo que va transcurrido de VII Legislatura, sólo referido a los principales instrumentos de control e impulso de la acción política del Gobierno, junto con la función legislativa desarrollada, resulta bien expresivo de lo que arriba señalaba, así como de la intensa actividad de la Cámara, su vivo carácter y la importancia que dedica al control, tan necesario para mantener el equilibrio y la colaboración adecuados entre poderes.

El actual Reglamento, reformado, supone un avance incluso en ese terreno, lo que resulta meritorio teniendo en cuenta su carácter continuista y tributario del anterior, de 1995, aprobado en ese pequeño laboratorio de nuevas modalidades de actuación y debates parlamentarios, de impulso y revitalización de las técnicas de control, que fue la IV Legislatura del Parlamento de Andalucía, en la que el Consejo de Gobierno Andaluz nunca pudo contar con mayoría parlamentaria, lo

Función legislativa en los cinco primeros períodos de sesiones de la VII Legislatura (desde el 31 de marzo de 2004 hasta el 30 de junio de 2006)

		Número	Porcentaje
Proyectos de ley	Presentados	22	100 %
	Aprobados	17	77 %
Proposiciones de ley	Presentados	15	100 %
	Aprobados	6	40 %

Iniciativas parlamentarias de impulso y de control de la acción del gobierno en los cinco primeros períodos de sesiones de la VII Legislatura (desde el 31 de marzo de 2004 hasta el 30 de junio de 2006)

	Número	Porcentaje ¹
Proposiciones no de ley presentadas	1.273	6,41 %
Proposiciones no de ley aprobadas	279	1,40 %
Interpelaciones sustanciadas	46	0,23 %
Mociones aprobadas	4	0,02 %
Comparecencias de miembros del Consejo de Gobierno sustanciadas en Pleno	118	0,59 %
Comparecencias de miembros del Consejo de Gobierno sustanciadas en Comisión	580	2,92 %
Preguntas orales sustanciadas en Pleno ²	856	4,31 %
Preguntas orales sustanciadas en Comisión	674	3,39 %
Preguntas escritas presentadas	10.355	52,18 %
Solicitudes de información presentadas	5.658	28,51 %
Total	19.843	100 %

1. Sobre el total de presentadas, aprobadas y sustanciadas.

2. Incluyen las preguntas orales al Presidente de la Junta de Andalucía.

que finalmente acabó en su disolución (18 meses de frenética actividad parlamentaria, de julio de 1994 a enero de 1996). Sirva la mención a esta extraña situación, desde el punto de vista jurídico-constitucional, para entender que como consecuencia de ello fue posible ensayar con éxito pautas de comportamiento que, con independencia de su juicio técnico, no siempre favorable, constituyen hoy características

significativas de la vida parlamentaria andaluza: Parlamento como lugar de negociación y ámbito prioritario del quehacer político; registro de iniciativas abierto a todos los grupos antes de su calificación por la Mesa; drástica reducción de los plazos de tramitación de las iniciativas; incremento significativo de las iniciativas de urgencia; y, en general, renovación del tiempo y la oportunidad parlamentaria como norma de trabajo, facilitando, así, el acceso de las minorías a los instrumentos parlamentarios, tradicionalmente en manos de la mayoría.

Transparencia –Registro Público de Bienes e Intereses de los diputados–, mayor participación ciudadana en los trabajos de la Cámara –comparencias de agentes sociales en comisión en el procedimiento legislativo y preguntas de iniciativa ciudadana en Pleno y en Comisión– y flexibilidad en sus actuaciones constituyen desde entonces signo distintivo de la Cámara andaluza. Esto último, sin embargo, no ha impedido que sus órganos estén usualmente sometidos, en cuanto a la celebración de sus sesiones, a una programación muy definida, fundamentalmente sesiones plenarias quincenales, de dos días como mínimo, y, en las semanas en las que no se celebra sesión plenaria, reunión de comisiones, donde las permanentes legislativas, coincidentes con los departamentos del Consejo de Gobierno, tienen necesariamente que llevar a cabo una sesión mensual de control de este último; normativa de funcionamiento dispar pero con la que todos los grupos, mayoría y minoría parlamentarias, se sienten cómodos, con mínimas fricciones coyunturales.

Donde, sin embargo, ni antes ni ahora el Reglamento ha supuesto novedad alguna es en la cuestión, en mi opinión crucial para la calidad y el futuro de la democracia parlamentaria, de la potenciación del diputado individual, hoy, por lo general, silente, en Pleno y en Comisión. Es lugar común en la doctrina señalar que el principio burocrático de silencio aprobatorio que rige en nuestros Parlamentos constituye la negación misma del par-



lamentarismo (Ignacio SOTELO). Esto creo que es un problema de mayor calado que el estrictamente reglamentario: entronca con las profundas transformaciones producidas en las sociedades actuales con referencia al momento histórico en que se constituye la teoría de la representación política, uno de los «paradigmas» sobre los que se construye tanto la teoría política como la doctrina jurídica que tiene por objeto el estudio de la institución parlamentaria y su posición en el sistema político (Javier TERRÓN); con la transformación de la democracia de representación, que también describiese el pensador inglés Edmund BURKE en sus discursos a los electores de Bristol, y que se mantuvo hasta comienzos del siglo xx, en democracia de partidos, y, de ésta, ante el descrédito de la política y la quiebra general del militatismo (José VIDAL-BENEYTO), en democracia de opinión (Alain MINC), con la irrupción en todas las esferas de los medios de comunicación, asumiendo una importancia crucial en la vida política. Quizás sean las acusaciones fáciles y constantes, con sus ribetes demagógicos, dirigidas contra los políticos y los partidos, las que explican que estos últimos, por ahora, se muestren inflexibles a cualquier modificación en dicha dirección, por mínima que ésta sea; antes al contrario, la figura del diputado no adscrito, que el Reglamento del Parlamento de Andalucía también contempla, puede, de hecho, considerarse casi como una regulación «castigo» al abandono de la disciplina del grupo.

Lo cierto es, sin embargo, que en nuestros parlamentos los partidos sustituyen en sus funciones a los grupos parlamentarios clásicos, lo que ha llevado a señalados estudiosos a propugnar como sujeto de la representación a los grupos políticos, a los mismos partidos (RUBIO LLORENTE y GARRORENA MORALES). Un relajamiento de la estricta disciplina que esto conlleva y el acercamiento del representante a sus ciudadanos, siquiera sea a través de su mayor implicación, sin intermediarios, en las iniciativas y debates de las cámaras, seguramente favorecerían y no dificultarían la voz y participación de éstos en la política.



José Antonio Víboras Jiménez



Becari del Real Colegio de San Clemente de los Españoles de Bolonya (Itàlia) durant els anys 1977 i 1978. Doctor en dret per aquesta mateixa Universitat.

És lletrat del Parlament d'Andalusia des de l'any 1984 i professor titular de dret financer i tributari de la Universitat de Granada en situació d'excedència voluntària.

Actualment, compagina la dedicació professional al Parlament d'Andalusia amb la docència i la direcció de diversos cursos de doctorat a la Universitat de Sevilla de la qual és professor associat. Membre de l'Associació Espanyola de Professors de Dret Financer i Tributari.

És autor de nombrosos estudis en la seva especialitat i entre els més recents destaquen els relatius al finançament de les comunitats autònomes, a l'autonomia pressupostària dels parlaments, o als grups parlamentaris. Participa i col·labora habitualment en diversos congressos, cursos i taules rodones.

Des de juliol de 1994 és lletrat major, secretari general del Parlament d'Andalusia i secretari de la Junta Electoral d'Andalusia.

Sin embargo, puede que el inevitable acceso de los diputados a las nuevas tecnologías informativas –empeño común de casi todos los presidentes de parlaments, con la indiferencia, cuando no la reticencia, de los grupos parlamentarios– acabe por suponer un avance en el sentido que se acaba de exponer, al conseguir adecuar su función en las Cámaras con el nuevo tipo de democracia de opinión que actualmente coexiste con la de partidos. Qué duda cabe que, por ejemplo, como ya viene siendo común en algunas Cámaras, y en otras está en proyecto, la existencia de una página web para cada diputado, proporcionada por la institución, donde el parlamentario pueda comunicarse directamente con sus electores, recibir sugerencias y peticiones y hacerles partícipes de sus iniciativas, facilitará la comunicación directa entre el ciudadano y los diputados; o que, en fin, el acceso generalizado de los diputados a la firma electrónica y la certificación digital que les permita presentar iniciativas parlamentarias desde fuera de la sede de la Cámara, y a cualquier hora, relajarán inevitablemente la disciplina del Grupo y el control de éste sobre las mismas, por no hablar de las perspectivas que se abren con Internet y los *blogs*, que muy probablemente sean en el futuro los modos usuales de contactar/movilizar a los electores/ciudadanos.

2. Continuidad de la reforma

Con la reforma, el nuevo Reglamento mantiene sus peculiaridades, «ganadas» en las anteriores regulaciones. De éstas, en materia de organización interna, merecen citarse las siguientes: el derecho de todos los partidos, federaciones y coaliciones con grupo parlamentario a estar presentes en la Mesa, lo que hace prácticamente inexistente la litigiosidad en la calificación y admisión a trámite de las iniciativas; la posibilidad de que a las sesiones de la Junta de Portavoces puedan asistir representantes de los medios de comunicación social, lo que en la práctica la inhabilita para su cometido, pues pasa a convertirse en una representación anticipada de los debates cuyos órdenes del día aprueba –se puede decir que el Parlamento de Andalucía es, de hecho, un Parlamento sin Junta de Portavoces–; flexibilidad al inicio de cada legislatura para modificar mediante acuerdo plenario las comisiones permanentes, sin que ello se entienda como reforma del Reglamento; o, en fin, la amplia utilización y, por tanto, el éxito de los grupos de trabajo o ponencias de estudio en nuestra Cámara, probablemente por las limitaciones temporales a que están sometidos, que los hacen muy operativos.

Y por lo que se refiere a las normas de funcionamiento singulares, creo reseñables las siguientes: establecimiento expreso de un debate tipo para el caso de que no exista previsión reglamentaria en otro sentido; el sometimiento obligatorio de todo proyecto de ley a un debate de totalidad, le haya sido o no presentada al mismo enmienda de ese carácter, lo que simplifica, además, su debate final en Pleno para así potenciar el trabajo de ponencia y comisión, donde se prevé obligatoriamente plazo de comparecencias informativas de agentes sociales y organizaciones interesadas en la regulación de que se trate; debate presupuestario singular y detallado, con posibilidad de enmendar individualmente cada sección presupuestaria, lo que se considerará enmienda a la totalidad del Presupuesto, singularizándose así la oposición a una política concreta seguida por un departamento del Gobierno, lo que en sí supone un incremento de las posibilidades de control de la oposición; creación de una categoría específica de debate, el debate de carácter general, que permite singularizar monográficamente un tema, debatirlo y presentar y aprobar, en su caso, propuestas en relación con el mismo; la regulación formal de las preguntas al Presidente de la Junta de Andalucía sobre cuestiones de política general; o, en fin, la caducidad anual de iniciativas parlamentarias no legislativas de las que deba responder o informar el Consejo de Gobierno, con excepción de las que deban ser contestadas por escrito, que cumplen



la importante función de impulsar la cercanía del debate al tema u objeto que lo motiva, al eliminar del debate político todo aquello que ya no resulta de interés expreso de los grupos de la Cámara.

Todo ello ha sido el resultado de un clima constante de opinión en dicho sentido de las fuerzas políticas andaluzas, de amplios debates, de cambios puntuales, siempre por consenso, reflejo en todo caso del poco temor que siempre se ha tenido en el Parlamento de Andalucía a utilizar su autonomía reglamentaria; y porque creo que dichas fuerzas políticas siempre han estado convencidas de que los parlamentos son, ante todo, escenarios privilegiados del debate público, y los reglamentos parlamentarios «el instrumento técnico mediante el cual el proceso político se hace proceso jurídico» (Andrea MANZELLA).

En esta línea, el nuevo Reglamento se caracteriza por introducir una serie de innovaciones respecto de los anteriores que afectan básicamente a tres aspectos: en primer lugar, al estatuto de los diputados, cuya posición institucional y parlamentaria se ve reforzada, al mismo tiempo que se instauran controles destinados a poner de manifiesto su dedicación a las tareas de la Cámara; en segundo lugar, al control de la acción del Ejecutivo, que se incrementa al establecerse nuevos mecanismos parlamentarios o modificar otros ya existentes, con el objeto de fortalecer dicho control, en particular por los diputados y grupos parlamentarios, llamados por el electorado a ejercer la oposición polí-

tica al Gobierno; y, en tercer y último lugar, al propio funcionamiento de la Cámara y sus órganos, ya que se mejoran o agilizan determinados procedimientos, de acuerdo con lo que la práctica parlamentaria llevada a cabo hasta ahora venía requiriendo.

3. Estatuto de los diputados

En lo que se refiere al estatuto de los diputados, amén del reconocimiento a los mismos de un tratamiento institucional y protocolario preferente, cabe destacar que se contempla por primera vez la posibilidad, en los términos que acuerde la Mesa de la Cámara, de que los diputados puedan percibir una asignación económica temporal al perder tal condición por extinción del mandato, o por renuncia, para permitir su adaptación a la vida laboral o administrativa (Acuerdos de la Mesa de 20 de abril y 16 de noviembre de 2005, BOPA 211, de 3 de junio, y BOPA 330, de 29 de noviembre de 2005). En contrapartida debe mencionarse que el nuevo Reglamento contempla medidas de control de la actividad de los diputados en los órganos de la Cámara, estableciendo la publicación periódica por la Mesa del Parlamento de Andalucía de los datos relativos a la asistencia de los diputados a las sesiones ya celebradas del Pleno y las comisiones de las que formen parte. Es de resaltar, asimismo, la nueva regulación del Registro de Actividades, Bienes e Intereses de los diputados, heredero del Registro de Intereses regulado en el Reglamento del Parlamento de Andalucía de 1995, que ahora se completa, enfatizando, de ese modo, su carácter público y su accesibilidad a través tanto de su publicación en los boletines oficiales como de Internet (Acuerdo de la Mesa de 26 de octubre de 2005, BOPA 308, de 27 de octubre).

Se incrementa el número de preguntas de máxima actualidad para formular en el Pleno

4. El control de la acción de gobierno

En el apartado de control de la acción de gobierno, hay que referirse, en primer lugar, a la novedad que se introduce en el ejercicio del derecho de información de los diputados, al facultarse a éstos para visitar dependencias de la Administración pública de la Junta de Andalucía, posibilidad no prevista hasta ahora.

De notable trascendencia resulta, en lo que al control de la acción del Ejecutivo se refiere, la posibilidad que el nuevo Reglamento confiere a cada grupo parlamentario de requerir la presencia en comisión de diversos responsables de los organismos autónomos, instituciones y empresas de la Junta de Andalucía, así como de otras entidades con personalidad jurídica propia distintas de los anteriores en las que sea mayoritaria la representación o participación directa de aquélla; comparecencias que se han de producir de modo automático una vez se acuerde su inclusión en el correspondiente orden del día, sin necesidad de ulteriores requisitos,

como acuerdos ad hoc de la comisión o exigencias de congruencia con debates en curso, de lo que es muestra la práctica del requisito del «debate trabado» en ciertas Cámaras. Además, la función de control de la comisión se refuerza con la posibilidad, derivada de la regulación establecida por la Ley Reguladora de la Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía, de que, periódicamente, la comisión competente por razón de la materia conozca la información que debe remitir al Consejo de Gobierno sobre los diversos extremos contemplados en dicha Ley.

Se introduce la figura de las interpelaciones urgentes, que permite el control de un asunto de actualidad y la figura de la pregunta de máxima actualidad en Comisión, de gran incidencia en el funcionamiento de las comisiones

En el mismo sentido de refuerzo de la función de control, se atribuye a la Oficina de Control Presupuestario adscrita a la Secretaría General de la Cámara una nueva función: la de informar a los grupos parlamentarios y a los miembros de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos sobre la documentación que se reciba en la Comisión acerca de la aprobación y ejecución de los Presupuestos, nivel de ejecución de las inversiones y aplicación y ejecución de los fondos europeos, así como sobre aquellos aspectos de la actividad parlamentaria que tengan repercusión en los ingresos y gastos públicos. Finalmente no hubo acuerdo en la creación de una oficina de evaluación legislativa, como la oposición demandaba: la exposición de motivos de la reforma la difiere a otro momento. Con ello se pretendía extender el control de la actividad del Parlamento –y más precisamente de la mayoría política que suele materializarla– al ámbito de la evaluación de su obra más significativa y que constituye su principal razón de ser, la ley, lo que sin duda hubiera supuesto un nuevo avance democrático: evaluar si una ley aprobada por el Parlamento cumple con los objetivos para los que ha sido impulsada, tarea ésta que debe residir en la propia Cámara, en

cuanto institución que es a la vez reflejo del pluralismo de la sociedad y máxima expresión de la transparencia del poder político.

Por lo que al protagonismo de las comisiones en las tareas de control se refiere, debe destacarse también la nueva regulación que se establece para la creación de comisiones de investigación sobre asuntos de interés público, entendiéndose automáticamente constituidas excepto en el caso en que algún grupo parlamentario manifestase su oposición, supuesto este en el que el asunto será debatido en el Pleno, donde finalmente se creará, salvo que se opusiera la mayoría de los diputados. Quizás haya sido éste tradicionalmente el único punto de fricción en el Parlamento de Andalucía entre mayoría y minoría en lo que a la aplicación del Reglamento se refiere, por la consideración que la oposición hace de esta figura, a la que considera –creo que infundadamente– piedra de toque de la funcionalidad del Parlamento mismo. De ahí que la modificación de la regulación anterior llevada a cabo fuese considerada inexcusable para la oposición, lo que finalmente se ha producido: bien es verdad que con la nueva regulación se ha conseguido, en parte, flexibilizar el acceso de las minorías a este instrumento parlamentario de control-censura, haciendo así patente la posibilidad de soluciones alternativas a las que previsiblemente adoptaría el bloque Consejo de Gobierno-mayoría.

En fin, y ya para concluir con la referencia al conjunto de medidas que el vigente Reglamento incorpora para reforzar el control de la acción del Gobierno por los diputados y grupos parlamentarios, merecen reseñarse aquéllas que afectan a instrumentos tan típicos de dicho control como pueden ser las interpelaciones y las preguntas.

En particular, por lo que hace a las primeras, es de reseñar la introducción de la figura de las interpelaciones urgentes, que hace posible normativamente el siempre deseable acercamiento de esta importante figura de control al asunto de actualidad que motiva su formulación.

De otra parte, y en lo que se refiere a las preguntas en Pleno, el número de las formuladas por los diputados pertenecientes a los grupos parlamentarios de la oposición experimenta un significativo aumento, garantizándose que las preguntas formuladas por diputados pertenecientes al grupo parlamentario que cuente con mayor número de miembros en la Cámara nunca podrán alcanzar la mitad del total, e impidiendo que el instrumento típico de control del Ejecutivo quede en manos de la mayoría, que lo apoya. Asimismo, se incrementa el número de preguntas de máxi-



ma actualidad que formular en el Pleno. Un ajuste también en su número y régimen jurídico experimentan las preguntas de interés general para la Comunidad Autónoma dirigidas al Presidente de la Junta de Andalucía, que pasan a un nuevo máximo, coincidente con el de grupos parlamentarios constituidos en la Cámara, además de que se prevé la posibilidad de que puedan configurarse como preguntas de máxima actualidad.

De particular incidencia en lo que hasta ahora ha sido el funcionamiento de las comisiones ha de resultar la introducción de la figura de las preguntas de máxima actualidad en comisión.

En lo relativo a la tramitación de las preguntas escritas, el nuevo Reglamento dispone respecto de las no contestadas en plazo que su inclusión en el orden del día de la siguiente sesión de la comisión competente para su contestación oral no relevará al Gobierno de su deber de contestarlas por escrito, mucho más conforme con lo que suelen ser el contenido y finalidad de este tipo de preguntas.

5. Otras novedades

El Reglamento introduce, igualmente, algunas novedades tendentes a mejorar el funcionamiento de algunos de los procedimientos existentes o a agilizar la tramitación de otros como consecuencia de las necesidades manifestadas por la práctica parlamentaria. En este sentido merecen reseñarse, entre otras medidas, la posibilidad de que los grupos parlamen-

tarios o los diputados, con el visto bueno de aquéllos, puedan presentar documentos por medios informáticos en el Registro General del Parlamento de acuerdo con las normas establecidas por la Mesa; la prohibición de que las comisiones o sus mesas se reúnan los días de celebración de sesión del Pleno del Parlamento; la utilización de la lengua de signos española por aquellos intervinientes que lo necesiten, que estarán asistidos de un intérprete; la drástica reducción del plazo de tramitación de las solicitudes de reconsideración por la Mesa de sus acuerdos relativos a la actividad de calificación y admisión a trámite; o, en fin, la no interrupción en vacaciones parlamentarias, excepción hecha del mes de agosto, de los plazos establecidos reglamentariamente para que el Gobierno conteste las solicitudes de información o las preguntas escritas.

6. La reforma y el nuevo Estatuto de autonomía

La reforma del Reglamento que se describe no ha sido, sin embargo, la mejor posible desde un punto de vista técnico. Quizás porque el consenso político o la conveniencia de obtener la unanimidad en su aprobación, igual que la tuvo su antecesor, y que finalmente se consiguió, suele conllevar normas incompletas, escasamente cuidadas en su redacción, neutras, en las que puede, de modo relativamente fácil, encontrarse reflejada la mayor parte de las posiciones políticas de la Cámara.

El déficit técnico a que se alude es especialmente significativo por lo que hace a la correcta o más cuidada caracterización de los tipos de iniciativas parlamentarias y a la determinación precisa de los requisitos, absolutamente indispensables para el ejercicio por la Mesa de sus funciones de calificación y admisión a trámite, fuente de una gran parte de los conflictos de las Cámaras. En efecto, siendo ahora mismo firme la doctrina del Tribunal Constitucional de que, si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a una iniciativa, la verificación de la admisibilidad de la misma por las mesas ha de ser siempre formal –cuidando únicamente que la iniciativa cumpla con los requisitos de la forma que le exige la legalidad–, por lo que sólo si el Reglamento lo prevé puede la Mesa, en su examen de la iniciativa, ir más allá de la verificación de sus requisitos formales, lo lógico hubiera sido que se tuviera es-

Cada grupo parlamentario tiene garantizada la posibilidad de formular una pregunta al presidente de la Junta de Andalucía en cada sesión plenaria

pecial cuidado en precisar estos extremos, so pena de judicializar ante el Tribunal Constitucional su actividad o de dejar convertidas a las Mesas de las Cámaras en órganos demediados, lo que no parece que sea lógico.

Sin embargo, no se ha hecho, y ello seguirá acarreado problemas, los más importantes que en realidad tienen los órganos de gobierno de las Cámaras, y que quizás puedan arreglarse en una reforma reglamentaria futura más preocupada y atenta a ajustar técnicamente sus normas de organización y funcionamiento; reforma que, de un modo u otro, ahora se hace prácticamente inevitable con el nuevo Estatuto de autonomía para Andalucía, actualmente en trámite en el Congreso de los Diputados, como consecuencia de las novedades que introduce en las relaciones Parlamento-Consejo de Gobierno.

En efecto, como consecuencia del mismo, el Reglamento del Parlamento de Andalucía futuro, o su reforma, tendría que contemplar –entendiendo–, entre otros procedimientos, los de control sobre las disposiciones del Consejo de Gobierno con fuerza de ley; otorgamiento de autorizaciones al Consejo de Gobierno para obligarse en los convenios y acuerdos de colaboración con otras comunidades autónomas; elaboración de informes ad hoc, como, por ejemplo, el previsto en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía para retirar a un municipio sus potestades de planeamiento, en caso de grave incumplimiento de sus competencias urbanísticas; comparecencias de senadores elegidos o designados por Andalucía para informar de sus actividades en el Senado; presentación de la memoria anual del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, así como la correspondiente a la Fiscalía del mismo Tribunal; o, en fin, por último, el procedimiento que se ha de seguir para el nombramiento o designación de personas, incluidos todos los relativos a órganos, instituciones, consejos, comités y patronatos de lo más variado, cuya elección se asigna a la Cámara, muchas veces sin que se conozca a ciencia cierta la razón que lo justifica, contribuyéndose con ello, en algunos casos, paradójicamente, al vaciamiento funcional de la propia Cámara (Luciano CÁNFORA), al reducirse el contenido de lo que se decide en el Parlamento o quedar, por así decirlo, «contaminada», con su participación en la citada designación, para efectuar el control que en otro caso le correspondería.

Valdrá la pena llevar a cabo esa actualización reglamentaria: contribuirá a una mayor calidad de los trabajos parlamentarios y, probablemente, redundará en una mejoría de la calidad democrática de nuestro sistema. ■

Nuevas tecnologías en las relaciones Gobierno-Parlamento.

El intercambio de comunicaciones entre el Parlamento Vasco y el Gobierno Vasco utilizando la firma electrónica

José Luis Errekaxo Labandibar

Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento de la Vicepresidencia del Gobierno del País Vasco

1. INTRODUCCIÓN. 2. EL INTERCAMBIO DE COMUNICACIONES ENTRE EL PARLAMENTO VASCO Y EL GOBIERNO VASCO UTILIZANDO LA FIRMA ELECTRÓNICA. 3. GESTIÓN DEL INTERCAMBIO DE COMUNICACIONES UTILIZANDO LA FIRMA ELECTRÓNICA POR PARTE DEL GOBIERNO VASCO. 4. ALGUNAS OBSERVACIONES Y CONCLUSIONES PROVISIONALES DEL PROCESO DESARROLLADO.

1. Introducción

La revolución en curso de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación está transformando rápidamente la sociedad actual en todos los ámbitos, incluyendo la actividad que desarrollan las administraciones públicas.

El Gobierno Vasco, desde 1999 a partir de la iniciativa Euskadi 2000tres, ha venido desarrollando una serie de actuaciones encaminadas a potenciar la incorporación plena de la sociedad vasca a la sociedad de la información.

Con posterioridad al Plan Euskadi en la sociedad de la Información 2002-2005 incorpora la visión de una Euskadi digital para todos, atribuyendo a las administraciones públicas un papel clave en el desarrollo del reto que plantean las nuevas tecnologías, asignándoles entre otros, los roles de:

- **Dinamizador**, que sensibiliza y promueve la participación de los agentes implicados, promueve la innovación tecnológica y apoya la aplicación generalizada y democrática de las tecnologías de la información y las comunicaciones.
- **Motor**, que impulsa la consolidación de las iniciativas innovadoras, que acelera el uso de las nuevas posibilidades tecnológicas en sus relaciones cotidianas con ciudadanos y empresas, y que transforma sus estructuras internas en organizaciones adaptadas a la sociedad de la información.
- **Referente** en la aplicación de las nuevas tecnologías para generar valor al ciudadano y a las empresas desde la conexión y colaboración interadministrativa, el fomento de la cooperación público-privada y la incorporación de nuevas iniciativas, servicios y contenidos de la sociedad de la información.
- **Garante** del desarrollo futuro de la sociedad de la información mediante la actualización permanente del marco normativo, la adecuación de las infraestructuras, el equilibrio entre los principios de libertad, privacidad y seguridad, el necesario balance entre la información de dominio público y el derecho de la propiedad intelectual, y el respeto del derecho ciudadano de acceso asequible a la información y las comunicaciones.

Una de las principales líneas de actuación del Plan es la constituida por la administración on line, para lo cual se ha establecido un instrumento específico, el Plan Estratégico de la Administración on line, 2004-2006, dentro del cual podemos enmarcar la incorporación de las nuevas tecnologías en las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento.

Este Plan se inserta plenamente en las iniciativas europeas relacionadas con la sociedad de la información y, en especial con el Plan de Acción e-Europe 2005 (una sociedad de la información para todos), que establece diversos objetivos y acciones en el ámbito del e-gobierno y de la e-Administración.

Se trata, en definitiva, de utilizar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las relaciones entre Gobierno y Parlamento para prestar unos servicios más eficaces, de mejor calidad y mejorando la transparencia, teniendo en cuenta el papel esencial que desempeñan las mismas en la configuración de la democracia.

2. El intercambio de comunicaciones entre el Parlamento Vasco y el Gobierno Vasco utilizando la firma electrónica

La experiencia desarrollada tanto por el Parlamento Vasco como por el Gobierno Vasco en la utilización de las tecnologías de la información y comunicación, en sus propios ámbitos, propició el poder abordar un proyecto de colaboración en el que ambas experiencias confluyan, a fin de dotarse de un sistema de intercambio de comunicaciones que utiliza los certificados electrónicos emitidos por el Parlamento, como prestador de servicios de certificación en su propio ámbito, por una parte, y la entidad de la que se ha dotado el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales de la Comunidad Autónoma para la prestación de estos servicios.

Esta iniciativa ofrece un indudable interés por la mejora que reporta en la fluidez en las relaciones entre ambas instituciones y para ello emplea un sistema de firma avanzada basada en certificados electrónicos, con las garantías precisas de autenticidad e integridad necesarias en el ámbito de lo público y de las relaciones entre el poder legislativo y el ejecutivo, en las que la seguridad jurídica no puede sufrir menoscabo alguno.

Para su materialización fue preciso un período de trabajo conjunto entre ambas instituciones, a fin de estudiar las posibilidades reales del proyecto, analizando los diferentes flujos de comunicación e información existentes y los medios utilizados para ellos, a fin de determinar las posibilidades de materialización y las eventuales modificaciones o ajustes necesarios.

José Luis Errekatox Labandibar



És llicenciat en dret per la Universitat de Deusto. Funcionari de l'Administració de la Comunitat Autònoma del País Basc des de 1980, ha ocupat funcions d'assessor jurídic i de cap de l'assessoria jurídica en els departaments d'Agricultura i Pesca i Indústria. En l'actualitat és director de la Secretaria del Govern i de Relacions amb el Parlament, de la Vicepresidència del Govern, des de 1999.

D'altra banda, des de 1990, és professor associat de legislació i normalització alimentària de la Facultat de Farmàcia de la Universitat del País Basc.

A partir de la determinación teórica de las posibilidades de colaboración, se procedió a la realización de pruebas de intercambio telemático entre ambas partes, a fin de verificar la posibilidad real y analizar los problemas e incidencias que se planteaban, para analizar y ajustar, a la vista de ello, los instrumentos establecidos para la realización del proyecto.

Una vez que ambas partes consideraron que el proyecto reunía las condiciones de adecuación a las previsiones establecidas y de garantía contrastada de funcionamiento correcto, se procedió a la formalización del instrumento preciso para su materialización, mediante un convenio de colaboración formalizado entre el Presidente del Parlamento Vasco y la Vicelehendakari del Gobierno Vasco, tras los trámites correspondientes, el 26 de mayo de 2004, que se incorpora como anexo al presente trabajo. A partir de su entrada en vigor, el 1 de junio del mismo año, todo el intercambio de documentación entre ambas instituciones se realiza mediante firma digital a través de correo electrónico firmado digitalmente, con excepción de los documentos remitidos por la Cámara para su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco y las certificaciones de las leyes que han de remitirse a la Administración Central del Estado para su inserción en el Boletín Oficial del Estado.

3. Gestión del intercambio de comunicaciones utilizando la firma electrónica por parte del Gobierno Vasco

El Parlamento Vasco, al momento de la firma del convenio citado, disponía de una base de datos y una aplicación informática de gestión con firma digital plenamente operativos, mediante la cual los parlamentarios y el personal de la Cámara venían desempeñando su actividad ordinaria. Además, la base de datos "Zabalik" del Parlamento, de acceso libre a cualquier usuario de Internet, posibilitaba la consulta de las iniciativas de la Cámara legislativa por cualquier ciudadano a través de Internet, accediendo también a la información y documentación remitida por el Gobierno.

El Gobierno, a diferencia del Parlamento, se ha visto en la necesidad de desarrollar una aplicación informática para gestionar el intercambio de información con el Parlamento, con el carácter de mero instrumento para hacer posible dicho intercambio de información. Sin embargo, el instrumento desarrollado para ello se limitaba a una aplicación de intercambio de información que ha venido funcionando desde junio de 2004 hasta comienzos del presente año, en que dicha aplicación ha sido sustituida



Página web del Gobierno Vasco



Página web del Parlamento Vasco

por una aplicación que además de gestionar el intercambio permita realizar una gestión integral de las tareas correspondientes al Ejecutivo en sus relaciones con el Parlamento, aplicación que tras un período de prueba y formación ha sido implantada recientemente, aún cuando todavía no se han desarrollado la totalidad de instrumentos de gestión precisos para su configuración como aplicación de gestión integral de las funciones desarrolladas por el Gobierno en relación con el legislativo autonómico.

La aplicación se adapta al sistema de organización y competencias establecido por el Gobierno en materia de relaciones con el Parlamento, de manera que toda la documentación e información que se remite al Parlamento ha de serlo por parte de la Dirección de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento (DSGRP), de la Vicepresidencia del Gobierno.

Del mismo modo, en cada departamento del Gobierno existe la figura del interlocutor departamental en materia de relaciones con el Parla-

mento, función desarrollada por un alto cargo del mismo, a quien corresponde remitir toda la información y documentación a la DSGRP para que ésta gestione su envío al Parlamento. La información a remitir, con o sin firma digital, podrá ser generada por cualquier alto cargo del propio Departamento. Para todo ello se han establecido determinados perfiles para las diferentes personas que forman parte del proceso, adaptados a las funciones que se han predeterminado.

En cuanto al flujo de información y documentación que el Parlamento remite al Gobierno, la misma se dirige a la DSGRP que es la encargada de su recepción y distribución a los diferentes departamentos del Gobierno, a través de los correspondientes interlocutores, realizando un análisis de cada documento y determinando destinatarios y las funciones a realizar, señalando en su caso los plazos y demás circunstancias que procedan, tras lo cual se procede al seguimiento y coordinación de la actividad a desarrollar por el Gobierno respecto de cada asunto. La aplicación combina la firma electrónica reconocida con la generación informatizada de la firma electrónica en función de las características de cada documento.

Actualmente está realizándose un mecanismo de seguimiento integral de iniciativas parlamentarias que complete la aplicación y que permita que la misma sea un instrumento de gestión integral de las iniciativas parlamentarias por el Gobierno.

4. Algunas observaciones y conclusiones provisionales del proceso desarrollado

- La gestión parlamentaria comprende una tipología de iniciativas y de actuaciones muy amplia y variada, las cuales a su vez se ven sometidas a diversas incidencias, lo cual plantea dificultades especiales para el diseño de una aplicación informática de gestión de la actividad de las relaciones del Gobierno con el Parlamento. Si a ello añadimos la necesidad de integrar a un gran número de cargos e interlocutores (como mínimo un interlocutor por cada Departamento del Gobierno, aunque en ocasiones la estructura de los departamentos puede dificultar esta simplificación), nos encontramos ante una tarea laboriosa y que requiere unos recursos y dedicación notablemente superiores a lo habitual para otro tipo de aplicaciones.

- La complejidad antes señalada exige un contacto muy estrecho entre los responsables y usuarios de las relaciones con el Parlamento y los técnicos encargados del diseño de la aplicación; tras el diseño de la misma se hace necesario un proceso de pruebas dilatado, en el que hay que integrar al resto de responsable y usuarios que intervienen en la gestión de las relaciones con el Parlamento.
- Es preciso prever un proceso de asistencia y seguimiento del funcionamiento de la aplicación y del sistema dilatado e intenso, durante el cual las exigencias de disponibilidad para el asesoramiento, consulta y resolución de problemas, por parte de los técnicos informáticos a los responsables y usuarios de la aplicación son muy importantes, cuestión ésta que ha de ser prevista de antemano y que puede plantear problemas graves en caso de recurso a la contratación externa de medios técnicos y personales para el desarrollo de la aplicación.
- La propia naturaleza de los asuntos que habitualmente forman parte de las relaciones entre Gobierno y Parlamento y, en especial, la perentoriedad de plazos y trascendencia política y social de muchos asuntos, plantea dificultades especiales para afrontar un proceso de gestión normalizada laborioso y complicado, lo que obliga a que su puesta en funcionamiento tenga en cuenta esta circunstancia y las tensiones a que ello puede dar lugar, especialmente para el personal implicado en la gestión de las relaciones del Gobierno con el Parlamento.
- Es de gran importancia la formación e información a los diferentes responsables y usuarios de la gestión relacionada con la actividad parlamentaria; para ello y teniendo en cuenta las observaciones anteriores, hay que primar el asesoramiento individualizado y la disponibilidad para la consulta y resolución de incidencias prácticas que se presenten durante el funcionamiento real de la herramienta, en detrimento de la formación mediante jornadas o cursos formativos teóricos, que pueden reducirse a algunas sesiones informativas, organizadas en función de las diversas tareas que se integran en la gestión que realiza el Gobierno en sus relaciones con el Parlamento.

Asimismo, es de gran importancia disponer de manuales de los usuarios claros y adaptados a los diferentes perfiles y funciones de las personas que intervengan en el sistema; además habrá que prever la necesidad de revisar y adaptar tales manuales durante un período de puesta en marcha y asentamiento del nuevo sistema. ■

Resums en català

L'Estatut de 2006

L'abast real i la capacitat transformadora del nou Estatut dependran, en gran manera, de com s'interpreti i s'apliqui el text aprovat recentment.

Pel que fa a la vessant formal de la reforma, cal destacar l'increment notable de l'extensió del text (l'Estatut ha passat de 57 articles a 223) i la incorporació de nous títols. Es tracta d'un estatut ampli, que incorpora totes les qüestions amb transcendència estatutària, que, des d'aquesta perspectiva, té una certa faïçó constitucional, però no perd el seu estatus jurídic d'una norma de tercer nivell, després de la Constitució i dels tractats constitutius de la UE.

Els objectius perseguits en el procés de reforma eren, en essència, els següents: 1) la millora dels denominats aspectes simbòlics o representatius relacionats amb el caràcter nacional de Catalunya; 2) la incorporació a l'Estatut, per primer cop, d'una llista de drets, deures i principis rectors; 3) la millora de les institucions d'autogovern; 4) la millora i l'apropament del servei públic de la justícia; 5) l'ampliació i la millora de la qualitat de les competències de la Generalitat; 6) la regulació de les relacions bilaterals i les multilaterals amb l'Estat, i també de les relacions amb la Unió Europea i amb la resta de comunitats autònomes; i 7) la millora del sistema de finançament.

En el conjunt de la reforma, té una significació especial el títol relatiu a les competències, ja que és on es fixa jurídicament el nivell de poder públic atribuït a la Generalitat. A més d'ampliar significativament l'àmbit d'aquestes competències, s'hi introdueixen millores per tal de garantir-ne la qualitat, especialment davant dels efectes expansius de les competències bàsiques de l'Estat, davant l'activitat estatal de foment i davant el caràcter interterritorial dels fenòmens objecte de competència.

En tots i cadascun d'aquests objectius l'Estatut de 2006 ha aconseguit avenços. El nou text estatutari obre unes noves perspectives d'ampliació i millora de l'autogovern de la Generalitat i del benestar dels ciutadans de Catalunya. En un futur pròxim es podrà valorar si aquestes expectatives es compleixen o no a la pràctica.

El nou Reglament del Parlament de Catalunya

Els vint-i-cinc anys d'experiència en el funcionament del Parlament han estat un rodatge suficient que ha permès abordar la reforma del Reglament de la Cambra. El nou Reglament, que ha entrat en vigor l'1 de gener de 2006, respecta en bona mesura l'esquema i els principis que han regit l'organització i el funcionament de la cambra en aquests anys, si bé incorpora algunes de les pràctiques parlamentàries consolidades al llarg d'aquest període i introdueix, així mateix, algunes novetats derivades de la implantació de les noves tecnologies de la informació i la comunicació i de l'entrada en vigor del nou Estatut.

Els objectius específics de la reforma es poden resumir en els punts següents: simplificar l'organització parlamentària i fer-la més flexible; fomentar la transparència i la publicitat dels treballs parlamentaris; modificar el procediment legislatiu per fer-lo més àgil i accessible als sectors socials afectats pels projectes i les proposicions de llei; facilitar la immediatesa dels debats sobre els temes d'interès social, i fer del Parlament una institució més participativa i oberta.

El fil conductor, per tant, d'aquesta reforma ha estat consolidar el Parlament com a centre de la vida política del país i com a institució oberta a la societat i fer de la Cambra l'òrgan central en el funcionament de les institucions. I, en aquesta direcció, els eixos sobre els quals pivoten els canvis són la flexibilitat, la transparència, la publicitat i la participació.

Alguns dels àmbits de l'organització i el funcionament de la Cambra que han resultat modificats són: l'estatut dels diputats; l'organització de la Cambra; la publicitat dels treballs parlamentaris; les modificacions del procediment legislatiu –un dels aspectes més modificats pel nou Reglament per esdevenir més transparent, àgil i participatiu–; les eleccions i les designacions que correspon fer al Parlament, i les relacions del Parlament amb altres institucions.

La nova norma rectora del Parlament també introdueix canvis destacats pel que fa als instruments d'impuls i control de l'acció política i de Govern, en el sentit que introdueix novetats que recullen les pràctiques consolidades durant les legislatures anteriors.



En conclusió, el nou Reglament –com tota norma de caràcter procedimental– assegura i garanteix els drets dels agents implicats en el funcionament del Parlament, això és, els de la majoria que dona suport al Govern i, també, els drets de l'oposició i de les minories parlamentàries. No obstant això, els continguts en què es tradueix l'acció política dependran del joc de les majories i dels acords que s'estableixin en cada cas.

La reforma del Reglament del Parlament d'Andalusia. Un esquema de les novetats principals

El propassat 28 de setembre, el Ple del Parlament d'Andalusia va aprovar, per unanimitat, el seu quart Reglament. La reforma és continuista respecte a l'última que es va dur a terme (1995, durant la IV legislatura). Des d'aleshores, la transparència, una participació ciutadana més elevada i la flexibilitat en les seves actuacions constitueixen els eixos vertebradors de l'activitat parlamentària andalusa.

El nou Reglament manté de l'anterior, com a particularitats rellevants, el dret de tots els partits amb grup parlamentari a comptar amb un membre a la Mesa; el sotmetiment obligatori de qualsevol projecte de llei a un debat de totalitat; les compareixences informatives en comissió durant el procediment legislatiu dels agents socials i de les organitzacions interessades; el debat pressupostari singular amb possibilitat d'esmenar individualment cada secció pressupostària, la qual cosa es considerarà com a esmena a la totalitat del pressupost; o, finalment, l'existència de preguntes d'iniciativa ciutadana en Ple i en Comissió.

Les innovacions afecten, d'una banda, l'estatut dels diputats, la posició institucional i parlamentària dels quals es reforça, mitjançant una regulació nova del Registre d'Activitats, Béns i Interessos dels diputats que ara és accessible a través dels butlletins oficials i d'Internet. D'altra banda, afecta el control de l'acció de l'Executiu. En aquest apartat cal ressaltar els mecanismes que es refereixen directament al control de les empreses públiques i de l'activitat publicitària de les administracions públiques d'Andalusia; la potenciació de l'Oficina de Control Pressupostari; la previsió de regulació futura d'una oficina d'avaluació legislativa; la flexibilització per a les minories de l'ús de

les comissions d'investigació; la potenciació de les preguntes orals en Ple i en Comissió, que passen a ser un instrument de control de la minoria; o, finalment, la garantia per a cada grup parlamentari de formular una pregunta al president de la Junta d'Andalusia a cada sessió plenària.

La reforma haurà de ser necessàriament completada en un futur pròxim, com a conseqüència de la implantació del nou Estatut d'autonomia per a Andalusia, actualment en tràmit al Congrés dels Diputats, que introdueix moltes novetats en les relacions Parlament-Consell de Govern.

Noves tecnologies en les relacions Govern-Parlament. L'intercanvi de comunicacions entre el Parlament basc i el Govern basc mitjançant la signatura electrònica

Des de 1999, el Govern basc ha estat desenvolupant actuacions adreçades a potenciar la plena incorporació de la societat basca a la societat de la informació.

En aquesta direcció, el Pla euskadi en la societat de la informació 2002-2005 aposta, en una de les seves principals línies d'actuació, per l'Administració *on line*, per això ha establert un instrument específic: el Pla estratègic de l'Administració *on line*, 2004-2006. Dintre d'aquest Pla estratègic es potencia la incorporació de les noves tecnologies en les relacions entre el Govern i el Parlament amb vista a prestar uns serveis més eficaços, de millor qualitat i amb més transparència, tenint en compte el paper essencial que ocupen ambdues institucions en la configuració de la democràcia.

En aquest context, fruit del conveni de col·laboració entre el president del Parlament basc i la vicelehendakari del Govern basc, signat el 26 de maig de 2004, s'ha engegat un sistema d'intercanvi telemàtic de comunicacions, que ha reportat millores respecte de la fluïdesa en les relacions entre ambdues institucions, i per a la qual s'utilitza un sistema de signatura avançada basada en certificats electrònics, que reuneix les garanties precises d'autenticitat i d'integritat necessàries en l'àmbit del públic i de les relacions entre el poder legislatiu i l'executiu, amb plena seguretat jurídica.

No obstant això, per al disseny d'una aplicació informàtica de gestió de l'activitat de les relacions del Govern amb el Parlament no es pot oblidar que la gestió parlamentària comprèn una tipologia d'iniciatives i d'actuacions molt àmplia i variada, les quals, al seu torn, es veuen sotmeses a diverses incidències, i que això planteja, en determinats casos, dificultats especials. La naturalesa dels assumptes que habitualment formen part de les relacions entre Govern i Parlament i, especialment, la peremptorietat de terminis i la transcendència política i social de molts assumptes, planteja dificultats especials per afrontar un procés de gestió normalitzada laboriós i complicat, per la qual cosa la posada en funcionament d'una aplicació informàtica per regular aquestes relacions ha de tenir en compte aquestes circumstàncies.

Resums en aranés

Er Estatut d'autonomia de 2006

Era arthenhuda reau e era capacitat transformadora deth nau Estatut d'autonomia depeneràn, en grana manèra, de coma s'interprète e s'aplique eth tèxt aprovat recentament.

En çò que tanh ar aspècte formau dera reforma, cau destacar er auça notable dera estenuda deth tèxt (er Estatut d'autonomia a passat de 57 articles a 223) e era incorporacion de naui títols. Se tracte d'un estatut ample, qu'incorpòre totes es qüestions damb transcendència estatutària, que, des d'aguesta perspectiva, a ua cèrta faïçon constituïonau, mès non pèrd eth sòn estatus juridic d'ua norma de tresau nivèu, dempús dera Constitucion e des tractats constitutius dera UE.

Es objectius perseguïdi en procés de reforma èren, en essència, es següents: 1) era melhora des denominats aspèctes simbòlics o representatius restacadi damb eth caractèr nacionau de Catalonha; 2) era incorporacion ar Estatut d'autonomia, per prumèr viatge, d'ua lista de drets, déuers e principis rectoris; 3) era melhora des institucions d'autogovèrn; 4) era melhora e er apropament deth servici public dera justícia; 5) er agraniment e era melhora dera qualitat des competéncies dera Generalitat; 6) era regulacion des relacions bilaterals e es multilaterals damb er Estat, e tanben des relacions damb era Union Europèa e damb eth rèste de comunitats autonòmes; e 7) era melhora deth sistèma de finançament.

En conjunt dera reforma, a ua significacion especiau eth títol relatiu as competéncies, pr'amor qu'ei a on se fixe juridicament eth nivèu de poder public atribuït ara Generalitat. Ath delà d'agranir significativament er airau d'aguestes competéncies, s'i introdusissen melhores pr'amor de garantir-ne era qualitat, especiaument dauant des efèctes expansius des competéncies basiques der Estat, dauant dera activitat estatau de foment e dauant deth caractèr interterritòriau des fenomèns objècte de competéncia.

En toti e cadun d'aguesti objectius er Estatut d'autonomia de 2006 a arthenhut auanci. Eth nau tèxt estatutari daurís ues naues perspectives d'agraniment e melhora der autogovèrn dera Ge-



neralitat e dera benestança des ciutadans de Catalonha. En un futur pròpleu se poderà avalorar s'aguestes expectatives se complissen o non ena practica.

Eth nau Reglament deth Parlament de Catalonha

Es vint-e-cinc ans d'experiència en foncionament deth Parlament an estat un rodatge suficient qu'a permetut abordar era reforma deth reglament deth Parlament. Eth nau Reglament, qu'a entrat en vigor er 1 de gèr de 2006, respècte en bona mesura er esquèma e es principis qu'an regit era organizacion e eth foncionament deth Parlament en aguesti ans, se ben incorpòre quauques des practiques parlamentàries consolidades ath long d'aguest periòde e introdusis tanben quauques nauetats derivades dera implantacion des naues tecnologies dera informacion e era comunicacion e dera entrada en vigor deth nau Estatut.

Es objectius especifics dera reforma se pòden resumir enes punts següents: simplificar era organizacion parlamentària e hèr-la mès flexibla; fomentar era transparència e era publicitat des trebalhs parlamentaris; modificar eth procediment legislatiu tà hèr-lo mès avient e accessible as sectors socials afectats pes projectes e es proposicions de lei; facilitar era immediatesa des debats sus es tèmes d'interès social; e, hèr deth Parlament ua institucion mès participativa e dubèrta.

Eth hui conductor, per tant, d'aquesta reforma a estat consolidat eth Parlament coma centre dera vida politica deth país e coma institucion dubèrta ara societat e hèr deth Parlament er organ centrau en foncionament des institucions. E, en aguesta direccion, es èishi sus es quaus pivòten es cambis son: era flexibilitat, era transparència, era publicitat e era participacion.

Quauqui des encastres dera organizacion e eth foncionament deth Parlament qu'an resultat modificats son: er estatut des deputats; era organizacion deth Parlament; era publicitat des trebalhs parlamentaris; es modificacions deth procediment legislatiu –un des aspèctes mès modificats peth nau Reglament entà pr'amor d'esdevier mès transparent, avient e participatiu–; es eleccions e es designacions que correspon de hèr ath Parlament; e, es relacions deth Parlament damb d'autres institucions.

Era naua norma rectora deth Parlament tanben introdusis cambis destacats en çò que hè as es turments d'impuls e contròtle dera accion politica e de Govern, en sentit qu'introdusis nauetats que vien a recuélher es practiques consolidades durant es legislatures anteriores.

En conclusion, eth nau Reglament –com tota norma de caractèr procedimentau– assegure e garantis es drets des agents implicadi en foncionament deth Parlament, açò ei, es dera majoria que da supòrt ath Govern e tanben es drets dera oposicion e des minories parlamentàries. Totun, es contenguts en qué se tradusís era accion politica depeneràn deth jòc des majories e des acòrds que s'establiessen en cada cas.

Era reforma deth Reglament deth Parlament d'Andalusia. Un esquèma des ses principaus nauetats

Eth 28 de seteme passat, eth Plen deth Parlament d'Andalusia aprovèc, per unanimitat, eth sòn quatau reglament. Era reforma ei continuïsta dera darrèra realizada (1995, pendent era IV legislatura). Des d'alavetz, transparència, màger participacion ciutadana e flexibilitat enes ses actuacions constituïssen es èishi vertebradors dera activitat parlamentària andalusia.

Eth nau reglament manten der anterior, coma particularitats relevants, eth dret de toti es partits damb grop parlamentari a condar damb un membre ena Taula; era submission obligatòria de tot projecte de lei a un debat de totalitat; compareishences informatives en Comission pendent eth procediment legislatiu d'agents socials e organizacions interessades; debat pressupostari singular damb possibilitat d'esmenar individuauement cada seccion pressupostària, çò que se considerarà esmena ara totalitat deth Pressupòst; o, en fin, era existència de preguntes d'iniciatiua ciutadana en Plen e en Comission.

Es innovacions afècten, en prumèr lòc, ar estatut des deputats, era posicion institucionau des quaus e parlamentària se reforcilhe, en tot procedir-se a ua naua regulacion deth Registre d'Activitats, Bens e Interèssi des deputats qu'ara se hè accessible a trauèrs des boletins oficials e d'Internet. En dusau lòc, ath contròl dera accion der Executiu.

En aquest apartat son de destacar es mecanismes dirèctament referidi ath contròl des empreses públiques e dera activitat publicitària des Administracions públiques d'Andalusia; era potenciación deth Burèu de Contròl Pressupostari; era prevision de regulacion futura d'un burèu d'avaloracion legislatua; era flexibilizacion entàs minories der emplec des comissions d'investigacion; era potenciación des preguntes orales en Plen e en Comission, que passen a èster un esturment de contròl dera minoria; o, en fin, era garantia entà cada grop parlamentari de formular ua pregunta ath President dera Junta d'Andalusia en cada session plenièra.

Era reforma aurà eth besonh d'èster completada en un futur pròplèu coma conseqüència deth nau Estatut d'Autonomia entà Andalusia actuaument en tràmit en Congrès des Deputats, qu'introdis nombroses nauetats enes relacions Parlament-Conselh de Govèrn.

Naues tecnologies enes relacions Govèrn – Parlament. Er escambi de comunicacions enter eth Parlament basc e eth Govèrn basc en tot utilizar era signatura electronica

Des de 1999 eth Govèrn basc ven desvolopant actuacions encaminades a potenciar era incorporacion plea dera societat basca ara societat dera informacion.

En aquesta direccion, eth Plan euskadi ena societat dera informacion 2002-2005 apòste en ua des sues principaus linhas d'actuacion, pera administracion *on line*, entad açò a establir un esturment especific: eth Plan estrategic dera Administracion *on line*, 2004-2006. Laguens d'aquest Plan estrategic se potèncie era incorporacion des naues tecnologies enes relacions enter eth Govèrn e eth Parlament damb vistes a prestar uns servicis mès eficaci, de melhor qualitat e en tot melhorar era transparència, en tot tier en compde eth papèr essenciau qu'aucupen andues institucions ena configuracion dera democracia.

En aquest contèxt, frut deth convèni de collaboracion enter eth president deth Parlament basc e era vicelehendakari deth Govèrn basc signat eth 26 de mai de 2004, s'a metut en marcha un sis-

tèma d'escambi telematic de comunicacions, qu'a reportat meliores respècte dera fluïditat enes relacions enter andues institucions e entara quau s'emplegue un sistèma de signatura auançada basada en certificats electronics, qu'amasse es garantides precises d'autenticitat e integritat de besonh en ambit d'aquerò public e des relacions enter eth poder legislatiu e er executiu, damb plea seguretat jurídica.

Maugrat açò, entath dessenh d'ua aplicacion informatica de gestion dera activitat des relacions deth Govèrn damb eth Parlament non se pòt desbrembar qu'era gestion parlamentària compren ua tipologia d'iniciatiues e d'actuacions fòrça ampla e variada, es quaus ath madeish temps se ven someudes a diuèrses incidències e qu'açò plantege en determinadi casi dificultats especiaus. Era naturalesa des tèmes qu'abituament formen part des relacions enter Govèrn e Parlament e, especiaument, era peremptorietat de tèrmes e transcendència politica e sociau de fòrça tèmes, plantege dificultats especiaus entà afrontar un procès de gestion normalizada laboriós e complicat, rason pera quau ua metuda en foncionament d'ua aplicacion informatica entà regular aquestes relacions a de tier en compde aquestes circumstàncies.

Sinopsis en castellano

El Estatuto de 2006

El alcance real y la capacidad transformadora del nuevo Estatuto dependerán, en gran parte, de cómo se interprete y se aplique el texto aprobado recientemente.

En cuanto a la vertiente formal de la reforma, cabe destacar el incremento notable de la extensión del texto (el Estatuto ha pasado de 57 artículos a 223) y la incorporación de nuevos títulos. Se trata de un estatuto amplio, que incorpora todas las cuestiones con trascendencia estatutaria, que, desde esta perspectiva, tiene una cierta forma constitucional, pero no pierde su estatus jurídico de una norma de tercer nivel, después de la Constitución y de los tratados constitutivos de la UE.

Los objetivos perseguidos en el proceso de reforma eran, esencialmente, los siguientes: 1) la mejora de los denominados aspectos simbólicos o representativos relacionados con el carácter nacional de Catalunya; 2) la incorporación en el Estatuto, por vez primera, de una lista de derechos, deberes y principios rectores; 3) la mejora de las instituciones de autogobierno; 4) la mejora y el acercamiento del servicio público de la justicia; 5) la ampliación y la mejora de la calidad de las competencias de la Generalitat; 6) la regulación de las relaciones bilaterales y las multilaterales con el Estado, y también de las relaciones con la Unión Europea y con las demás comunidades autónomas; y 7) la mejora del sistema de financiación.

En el conjunto de la reforma, tiene una especial significación el título relativo a las competencias, ya que es donde se fija jurídicamente el nivel de poder público atribuido a la Generalitat. Además de ampliar significativamente el ámbito de estas competencias, se introducen mejoras para garantizar su calidad, especialmente ante los efectos expansivos de las competencias básicas del Estado, ante la actividad estatal de fomento y ante el carácter interterritorial de los fenómenos objeto de competencia.

En todos y cada uno de estos objetivos el Estatuto de 2006 ha conseguido avances. El nuevo texto estatutario abre unas nuevas perspectivas de ampliación y mejora del autogobierno de la Generali-

tat y del bienestar de los ciudadanos de Catalunya. En un futuro próximo se podrá valorar si estas expectativas se cumplen o no a la práctica.

El nuevo Reglamento del Parlamento de Cataluña

Los veinticinco años de experiencia en el funcionamiento del Parlamento han sido un rodaje suficiente que ha permitido abordar la reforma del Reglamento del Parlamento. El nuevo Reglamento, que entró en vigor el 1 de enero de 2006, respeta en gran medida el esquema y los principios que han regido la organización y el funcionamiento del Parlamento durante estos años, aunque incorpora algunas de las prácticas parlamentarias consolidadas a lo largo de este periodo e introduce también algunas novedades derivadas de la implantación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y de la entrada en vigor del nuevo Estatuto.

Los objetivos específicos de la reforma se pueden resumir en los puntos siguientes: simplificar la organización parlamentaria y hacerla más flexible; fomentar la transparencia y la publicidad de los trabajos parlamentarios; modificar el procedimiento legislativo para hacerlo más ágil y accesible a los sectores sociales afectados por los proyectos y las proposiciones de ley; facilitar la inmediatez de los debates sobre los temas de interés social, y hacer del Parlamento una institución más participativa y abierta.

El hilo conductor, por lo tanto, de esta reforma ha sido consolidar el Parlamento como centro de la vida política del país y como institución abierta a la sociedad y hacer del Parlamento el órgano central en el funcionamiento de las instituciones. Y, en esta dirección, los ejes sobre los que pivotan los cambios son: la flexibilidad, la transparencia, la publicidad y la participación.

Algunos de los ámbitos de la organización y el funcionamiento del Parlamento que han sido modificados son: el estatuto de los diputados; la organización del Parlamento; la publicidad de los trabajos parlamentarios; las modificaciones del procedimiento legislativo –uno de los aspectos más modificados por el nuevo Reglamento con tal de convertirlo en más transparente, ágil y participativo–; las elecciones y las designaciones que corresponden hacer al Parlamento; y las relaciones del Parlamento con otras instituciones.

La nueva norma rectora del Parlamento también introduce cambios destacados en cuanto a los instrumentos de impulso y control de la acción política y de Gobierno, en el sentido que introduce novedades que vienen a recoger las prácticas consolidadas durante las legislaturas anteriores.

En conclusión, el nuevo Reglamento –como cualquier norma de carácter procedimental– asegura y garantiza los derechos de los agentes implicados en el funcionamiento del Parlamento, es decir, los de la mayoría que apoyan al Gobierno y también los derechos de la oposición y de las minorías parlamentarias. Sin embargo, los contenidos en los que se traduce la acción política dependerán del juego de las mayorías y de los acuerdos que se establezcan en cada caso.

La reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía. Un esquema de sus principales novedades

El 28 de septiembre pasado, el Pleno del Parlamento de Andalucía aprobó, por unanimidad, su cuarto Reglamento. La reforma es continuista de la última realizada (1995, durante la IV legislatura). Desde entonces, transparencia, mayor participación ciudadana y flexibilidad en sus actuaciones constituyen los ejes vertebradores de la actividad parlamentaria andaluza.

El nuevo Reglamento mantiene del anterior, como peculiaridades relevantes, el derecho de todos los partidos con grupo parlamentario a contar con un miembro en la Mesa; el sometimiento obligatorio de todo proyecto de ley a un debate de totalidad; comparecencias informativas en Comisión durante el procedimiento legislativo de agentes sociales y organizaciones interesadas; debate presupuestario singular con posibilidad de enmendar individualmente cada sección presupuestaria, lo que se considerará enmienda a la totalidad del Presupuesto; o, en fin, la existencia de preguntas de iniciativa ciudadana en Pleno y en Comisión.

Las innovaciones afectan, en primer lugar, al estatuto de los diputados, cuya posición institucional y parlamentaria se refuerza, procediéndose a una nueva regulación del Registro de Actividades, Bienes e Intereses de los diputados que ahora se hace accesible a través de los boletines oficiales

y de Internet. En segundo lugar, al control de la acción del Ejecutivo. En este apartado cabe resaltar los mecanismos directamente referidos al control de las empresas públicas y de la actividad publicitaria de las Administraciones públicas de Andalucía; la potenciación de la Oficina de Control Presupuestario; la previsión de regulación futura de una oficina de evaluación legislativa; la flexibilización para las minorías del uso de las comisiones de investigación; la potenciación de las preguntas orales en Pleno y en Comisión, que pasan a ser un instrumento de control de la minoría; o, en fin, la garantía para cada grupo parlamentario de formular una pregunta al Presidente de la Junta de Andalucía en cada sesión plenaria.

La reforma tendrá necesariamente que ser completada en un futuro próximo como consecuencia del nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía actualmente en trámite en el Congreso de los Diputados, que introduce numerosas novedades en las relaciones Parlamento-Consejo de Gobierno.

Nuevas tecnologías en las relaciones Gobierno-Parlamento. El intercambio de comunicaciones entre el Parlamento Vasco y el Gobierno Vasco utilizando la firma electrónica

Desde 1999 el Gobierno Vasco viene desarrollando actuaciones encaminadas a potenciar la incorporación plena de la sociedad vasca a la sociedad de la información.

En esta dirección, el Plan Euskadi en la sociedad de la Información 2002-2005 apuesta en una de sus principales líneas de actuación, por la administración *on line*, para lo cual ha establecido un instrumento específico: el Plan Estratégico de la Administración *on line*, 2004-2006. Dentro de este Plan Estratégico se potencia la incorporación de las nuevas tecnologías en las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento con vistas a prestar unos servicios más eficaces, de mejor calidad y mejorando la transparencia, teniendo en cuenta el papel esencial que desempeñan ambas instituciones en la configuración de la democracia.

En este contexto, fruto del convenio de colaboración entre el Presidente del Parlamento Vasco y la Vicelehendakari del Gobierno Vasco firmado

el 26 de mayo de 2004, se ha puesto en marcha un sistema de intercambio telemático de comunicaciones, que ha reportado mejoras respecto de la fluidez en las relaciones entre ambas instituciones y para la cual se emplea un sistema de firma avanzada basada en certificados electrónicos, que reúne las garantías precisas de autenticidad e integridad necesarias en el ámbito de lo público y de las relaciones entre el poder legislativo y el ejecutivo, con plena seguridad jurídica.

Sin embargo, para el diseño de una aplicación informática de gestión de la actividad de las relaciones del Gobierno con el Parlamento no se puede olvidar que la gestión parlamentaria comprende una tipología de iniciativas y de actuaciones muy amplia y variada, las cuales a su vez se ven sometidas a diversas incidencias y que plantea en determinados casos dificultades especiales. La naturaleza de los asuntos que habitualmente forman parte de las relaciones entre Gobierno y Parlamento y, en especial, la perentoriedad de plazos y trascendencia política y social de muchos asuntos, plantea dificultades especiales para afrontar un proceso de gestión normalizada laborioso y complicado, por lo que la puesta en funcionamiento de una aplicación informática para regular estas relaciones debe tener en cuenta estas circunstancias.

Synopsis in English

The 2006 Statute of Autonomy

The real scope and capacity for change of the new Statute of Autonomy will largely depend on how the recently approved text is interpreted and applied.

The formal aspects of the reform featured a noteworthy extension of the text (the number of articles in the Statute of Autonomy has increased from 57 to 223) and the inclusion of new headings. It is a broad statute that includes all the matters of statutory importance which, from this perspective, have some constitutional form, yet does not forgo its legal status as tertiary legislation, after the Constitution and the EU constituent treaties.

The objectives pursued in the reform process were essentially the following: 1) the improvement of what are known as symbolic aspects regarding the national character of Catalonia; 2) the incorporation in the Statute of Autonomy, for the first time, of a list of rights, duties and guiding principles; 3) the improvement of the institutions of self-government; 4) the improvement and outreaching of the public justice service; 5) the extension of and improvement in the quality of the authority of the Government of Catalonia; 6) the regulation of bilateral and multilateral relations with the Spanish state, and of relations with the European Union and with the other autonomous communities; and 7) the improvement in the system of financing.

In the reform as a whole, the Title on jurisdiction is particularly significant; as it is here that the level of public power attributed to the government of Catalonia is assigned. In addition to significantly extending the scope of this jurisdiction, improvements are introduced to guarantee quality, particularly with regard to the expansive effects of the basic jurisdiction of the Spanish state, to state development activity and to the inter-territorial nature of the phenomena subject to jurisdiction.

In each and every one of these objectives, progress has been made in the 2006 Statute of Autonomy. The new statutory text opens up new prospects for the extension and improvement of the self-government of the Generalitat and of the welfare of the

citizens of Catalonia. Whether these expectations are met or not may be assessed in the near future.

The new Regulation of the Parliament of Catalonia

Twenty-five years' experience in the workings of Parliament is a long enough running-in period for reforms in the regulation of the Parliament to be undertaken. The new Regulation, which came into effect on 1 January 2006, largely respects the philosophy and the principles that have governed the Parliament's organisation and its way of working over these years, although it does incorporate some parliamentary practices established during this period and introduces some new features that have arisen from the use of new information and communication technologies and the application of the new Statute.

The specific objectives of the reform can be summarised as follows: to simplify parliamentary organisation and make it more flexible; to prompt the transparency and publicity of parliamentary work; to modify legislative procedure in order to make it more streamlined and accessible to social sectors affected by projects and bills; to enhance the immediacy of debates on matters of social interest; and to make Parliament a more participatory and open institution.

The main theme of the reform has been to consolidate Parliament as a centre for the country's political life and as an institution open to society, and to make the Parliament the central body in the workings of the institutions. The core areas upon which the changes pivot are therefore flexibility, transparency, publicity and participation.

Changes in the Parliament's areas of organisation and operation include: the statute of the members of parliament; the organisation of the parliament; publicity of parliamentary work; modifications in legislative procedure (one of the aspects most modified by the new Regulation to make it more transparent, streamlined and participatory); the appointments and designations that correspond to Parliament; and relations of Parliament with other institutions.

The new rules governing Parliament also involve significant changes in the instruments that direct and control political action and government, in-

sofar as they introduce new features that cover practices established during previous parliamentary terms.

In short, the new Regulation (like all regulations of a procedural nature) ensures and guarantees the rights of the agents involved in parliamentary operations, in other words both the rights of the majority that supports the Government, and those of the opposition and of parliamentary minorities. Nevertheless, the content yielded by political measures depends how majorities act and on the agreements established in each case.

Reform of the Bye-laws of the Parliament of Andalusia. An outline of the key changes

On 28 September of last year, the Plenary session of the Parliament of Andalusia unanimously approved the fourth parliamentary regulations. This reform follows on from the previous one undertaken (in 1995, during session IV). Since then, transparency, increased public participation and flexibility in proceedings have been the foundation of the activity of the parliament of Andalusia.

The new parliamentary regulations preserve the following relevant characteristics of the former ones: the right of all parties with parliamentary representation to have a member on the parliamentary committee; the obligatory submission of all bills to comprehensive debate; the attendance at committee legislative proceedings by social agents and interested parties, without voting rights; special budget debates with the option of amending an individual budget item, which will be considered an amendment of the budget as a whole; and finally, questions initiated by members of the public being brought to the Plenary session and to the Committee.

Firstly, the changes will affect the members' statute, the institutional and parliamentary position of which is strengthened through a new regulation on the Members' Register of Activities, Assets and Interests. This will now be accessible through official bulletins and over the Internet. Secondly, changes will be made to the control of the actions of the executive. In particular, the mechanisms directly related to the control of public companies and the advertising activities of the Public Ad-

ministration of Andalusia; the an increase in the authority of Budgetary Control Office; the anticipation of the future establishment of an office of legislative assessment; more flexible access for parliamentary minorities to committees of inquiry; the fostering of oral questions in plenary and committee sessions, which will become an instrument of control for parliamentary minorities; and, finally, the guarantee that each parliamentary group may address a question to the President of the Government of Andalusia at every plenary session.

The reform will necessarily have to be completed in the near future as a consequence of the new Statute of Autonomy of Andalusia currently under review in the Chamber of Deputies, which introduces numerous changes in the relations between Parliament and the council of government.

New technologies in Government-Parliament relations. The exchange of communications between the Basque Parliament and the Basque Government using electronic signatures

Since 1999 the Basque Government has been carrying out measures designed to bring about the full incorporation of Basque society into the information society.

With this aim, the Plan for the Basque Country in the Information Society, 2002-2005 makes a commitment to online administration as part of one of its principal action plans. To this end, a specific instrument has been established: The Strategic Plan for Online Administration, 2004-2006. This Strategic Plan promotes the introduction of new technologies into relations between the Government and the Parliament with the aim of providing services that are more efficient, of higher quality and more transparent, taking into account the essential role that both institutions play in the configuration of democracy.

As a result of the collaboration agreement between the President of the Basque Parliament and the vice-president of the Basque Government signed on 26 May 2004, electronic transmission of communications has been introduced. This has led to an improvement in the flow of communication

in relations between these institutions. A system of advanced electronic signatures based on digital certificates is used, providing the guarantees of authenticity and integrity necessary in the public sphere and in relations between legislative and executive power, with full legal safeguards.

However, in the design of software for the management of activity in the relations between the Government and the Parliament, it is important to remember that parliamentary management comprises a wide and varied typology of initiatives and activities, which are subject to various incidents and in certain cases this presents special difficulties. The nature of the affairs which habitually form part of the relations between Government and Parliament, and especially, the urgency and social and political significance of many matters, poses special problems when dealing with a laborious and complicated standardized management system. Therefore these circumstances must be taken into account in the implementation of a software application to administer these relations.

Resumé en français

Le statut d'autonomie de 2006

La véritable portée et la capacité transformatrice du nouveau statut d'autonomie dépendront dans une large mesure de l'interprétation et de l'application qui sont faites du texte récemment approuvé.

En ce qui concerne le côté formel de la réforme, il convient de relever une sensible augmentation de l'extension du texte (le statut d'autonomie est passé de 57 articles à 223) ainsi que l'incorporation de nouveaux titres. Il s'agit d'un statut dont la portée couvre toutes les questions d'intérêt statutaire et qui, dans cette perspective, prend une certaine allure constitutionnelle mais ne perd pas son statut juridique de norme de troisième niveau, derrière la Constitution et les traités constitutifs de l'UE.

Les objectifs poursuivis lors de la procédure de réforme étaient, pour l'essentiel, les suivants: 1) l'amélioration des aspects dits symboliques ou représentatifs liés au caractère national de la Catalogne; 2) l'incorporation au statut d'autonomie, pour la première fois, d'une liste de droits, devoirs et principes recteurs; 3) l'amélioration des institutions de gouvernement autonome; 4) l'amélioration et le rapprochement du service public de la justice; 5) l'élargissement et l'amélioration de la qualité des compétences du Gouvernement catalan; 6) la régulation des relations bilatérales et multilatérales avec l'État, ainsi que des relations avec l'Union européenne et avec le reste des communautés autonomes; et 7) l'amélioration du système de financement.

Sur l'ensemble de la réforme, le titre relatif aux compétences prend un sens particulier car c'est là qu'est déterminé juridiquement le niveau de pouvoir public attribué au Gouvernement catalan. Outre un accroissement significatif du domaine de ces compétences, des améliorations sont apportées en vue d'en garantir la qualité, spécialement en ce qui concerne les effets expansifs des compétences fondamentales de l'État, l'activité concurrente de l'État et le caractère interterritorial des phénomènes objet de compétence.

Pour chacun des objectifs, le statut d'autonomie de 2006 a constitué un progrès. Le nouveau texte statutaire ouvre de nouvelles perspectives

d'élargissement et d'amélioration du Gouvernement autonome catalan et de bien-être des citoyens de Catalogne. Dans un proche avenir, il sera possible d'évaluer si ces attentes sont satisfaites dans la pratique.

Le nouveau règlement du Parlement catalan

Les vingt-cinq années d'expérience en matière de fonctionnement du Parlement catalan ont été un rodage suffisant ayant permis d'aborder la réforme du règlement du Parlement. Entré en vigueur le 1er janvier 2006, le nouveau règlement respecte en grande partie le schéma et les principes qui ont régi l'organisation et le fonctionnement du Parlement au cours de ces années, même si ce dernier incorpore quelques-unes des pratiques parlementaires qui se sont consolidées tout au long de cette période et instaure certaines nouveautés dérivées de la mise en place des nouvelles technologies de l'information et de la communication, sans oublier l'entrée en vigueur du nouveau Statut.

Les objectifs spécifiques de la réforme peuvent se résumer aux points suivants: simplifier l'organisation parlementaire et la rendre plus flexible, encourager la transparence et la promotion des travaux parlementaires, modifier la procédure législative pour la rendre plus souple et accessible aux secteurs sociaux concernés par les projets et les propositions de loi, faciliter l'immédiateté des débats abordant les thèmes d'intérêt social, et faire du parlement une institution davantage participative et ouverte.

Par conséquent, le fil conducteur de cette réforme réside dans la consolidation du Parlement en tant que centre de la vie politique du pays et institution ouverte à la société ainsi que dans cette volonté de faire du Parlement l'organe central dans le fonctionnement des institutions. En ce sens, les axes autour desquels s'articulent les changements sont: la flexibilité, la transparence, la promotion et la participation.

Les domaines de l'organisation et du fonctionnement du Parlement ayant subi des modifications sont les suivants: le statut des députés, l'organisation du Parlement, la promotion des travaux parlementaires, les modifications de la procédure législative –le nouveau règlement a apporté à cet

aspect les changements les plus significatifs afin qu'il devienne plus transparent, plus souple et plus participatif– et les rapports du Parlement avec les autres institutions.

La nouvelle norme directrice du Parlement introduit également des changements importants en ce qui concerne les instruments de promotion et de contrôle de l'action politique et gouvernementale dans le sens où elle apporte des nouveautés regroupant les pratiques consolidées durant les législatures précédentes.

En conclusion, le nouveau règlement –comme toute norme à caractère procédural– assure et garantit les droits des acteurs impliqués dans le fonctionnement du Parlement, à savoir ceux de la majorité soutenant le Gouvernement, mais également ceux de l'opposition et des minorités parlementaires. Néanmoins, les contenus qui traduisent l'action politique dépendront du jeu des majorités et des accords qui s'établissent suivant les cas.

La réforme du règlement du Parlement andalou. Un schéma de ses principales nouveautés

Le 28 septembre dernier, la séance plénière du Parlement régional d'Andalousie a approuvé à l'unanimité son quatrième règlement. La réforme s'inscrit dans la continuité de la précédente (1995, au cours de la IV législature). Depuis lors, la transparence, une plus grande participation citoyenne et la flexibilité des actions menées, constituent les axes d'orientation de l'activité parlementaire andalouse.

Comme particularités significatives, le nouveau règlement conserve du précédent le droit de tous les partis constituant un groupe parlementaire de se faire représenter par un membre au Bureau; la soumission obligatoire de tout projet de loi à un débat intégral; les comparutions d'agents sociaux et d'organisations intéressées devant la Commission, pour information pendant la procédure législative; le débat budgétaire singulier avec la possibilité d'amender individuellement chaque poste budgétaire, ce qui sera considéré comme amendement de la totalité du budget; ou, enfin, le traitement de questions issues de l'initiative citoyenne en séance plénière et en Commission.

Les innovations portent, en premier lieu, sur le statut des députés, dont la position institutionnelle et parlementaire est renforcée, avec la mise en œuvre d'une nouvelle réglementation du registre des activités, des biens et des intérêts des députés, qui est désormais accessible par le biais des bulletins officiels et via Internet. Elles portent également sur le contrôle des actes de l'exécutif. Signalons à cet égard les mécanismes directement liés au contrôle des entreprises publiques et de l'activité publicitaire de l'administration publique de la communauté autonome d'Andalousie; sur le renforcement du bureau de contrôle budgétaire; sur la prévision d'une future réglementation d'un bureau d'évaluation législative; sur la flexibilisation de l'utilisation des commissions d'enquête pour les minorités; sur l'encouragement des questions orales en séance plénière et en Commission, qui deviennent un instrument de contrôle pour la minorité; ou enfin sur la garantie pour chaque groupe parlementaire de pouvoir formuler une question au président du Gouvernement régional d'Andalousie à chaque séance plénière.

La réforme devra nécessairement être complétée, dans un avenir proche, suite à l'implantation du nouveau statut d'autonomie de l'Andalousie actuellement en cours de discussion au Congrès des députés, et qui introduit de nombreuses nouveautés dans les relations entre le Parlement et le Conseil de Gouvernement.

Nouvelles technologies dans les rapports Gouvernement–Parlement. Échanges de communications entre le Parlement basque et le Gouvernement basque via la signature électronique

Depuis 1999, le Gouvernement basque entreprend des actions visant à favoriser la pleine incorporation de la société basque à la société de l'information.

Pour y parvenir, le Plan Euskadi dans la société de l'information 2002-2005 mise, et il s'agit là d'une de ses principales lignes d'intervention, sur l'administration on line. Pour cela, il a créé un instrument spécifique: le Plan stratégique de l'administration on line, 2004-2006. Dans le cadre de ce plan stratégique, l'incorporation des nouvelles technologies est renforcée entre le Gouvernement

et le Parlement afin d'offrir des services plus efficaces, de meilleure qualité et d'améliorer la transparence compte tenu du rôle essentiel joué par ces deux institutions dans la configuration de la démocratie.

Dans ce contexte, fruit de la convention de collaboration entre le président du Parlement basque et la vice-présidente du Gouvernement basque signée le 26 mai 2004, un système d'échange télématique de communications a été mis en place. Il a permis des améliorations quant à la fluidité des relations entre les deux institutions qui ont recours à un mécanisme de signature avancée basée sur des certificats électroniques offrant les garanties nécessaires d'authenticité et d'intégrité exigées dans les affaires publiques et les rapport entre le pouvoir législatif et exécutif, en toute sécurité juridique.

Cependant, lors de la conception d'une application informatique de gestion de l'activité découlant des rapports entre Gouvernement et Parlement, il est important de garder en mémoire que la gestion parlementaire comprend une typologie très riche et variée d'initiatives et d'actions qui sont soumises à leur tour à divers incidents et que cela présente, dans certains cas, des difficultés particulières. La nature des affaires qui font habituellement partie des relations entre le Gouvernement et le Parlement et, notamment, le caractère péremptoire des délais ainsi que l'importance politique et sociale de nombreuses affaires posent des problèmes spécifiques pour affronter un processus de gestion normalisée laborieux et compliqué et, subséquemment, la mise en fonctionnement d'une application informatique pour réguler ces relations doit tenir compte de ces circonstances.

