

Activitat parlamentària

núm. 24



maig 2012



Generalitat de Catalunya
**Departament de Governació
i Relacions Institucionals**

Activitat parlamentària – núm. 24

Activitat Parlamentària

Núm. 24 – maig 2012

[Direcció General de Relacions Institucionals i amb el Parlament](#)

Departament de Governació i Relacions Institucionals

Generalitat de Catalunya

Av. Diagonal, 409

08008 Barcelona

Tel. 93 552 60 33

Fax 93 552 60 50

dgri@gencat.cat

<http://www.gencat.cat/governacio/relacionsinstitucionals>

Director:

Joan Auladell i Fontseca

Subdirector:

Ramon Prat Bofill

Consell de Redacció:

Roser Serra, Cristina Botella, José M. Losada, Carles Fernández, Carme Felius

Disseny i edició:

Subdirecció General de Relacions amb el Parlament

Traducció:

INCYTA Multianguage, SL. (francès i aranès) / Gabinet Tècnic del Departament de Governació i Relacions Institucionals (castellà i anglès)

Fotografia de portada:

Rubén Moreno

Dipòsit legal:

B-10277-01

ISSN:

1577-7162

La revista no comparteix necessàriament l'opinió dels autors i autores dels articles.

Índex

Salutació | Joana Ortega i Alemany, vicepresidenta del Govern i consellera de Governació i Relacions Institucionals | **3**

Racionalitzar, simplificar i agilitar per progressar: les lleis òmnibus | Germà Gordó i Aubarell, secretari del Govern | **4**

La tramitació parlamentària de les lleis òmnibus i el seu posterior desplegament | Frederic López, cap de Relacions Institucionals del Departament de Governació i Relacions Institucionals | **17**

Balanç de l'activitat parlamentària del Govern durant el primer any de la IX legislatura | Roser Serra i Albert, cap de l'Àrea d'Afers Parlamentaris Interdepartamentals del Departament de Governació i Relacions Institucionals | **27**

L'impuls de l'acció política i de Govern. Anàlisi de les mocions i resolucions del Parlament | Cristina Botella, cap de l'Àrea d'Afers Parlamentaris del Departament de Governació i Relacions Institucionals | **48**

El Programa d'Innovació i Qualitat Democràtica, una eina per millorar l'acció política | Enric Vendrell i Aubach, director del Programa d'Innovació i Qualitat Democràtica del Departament de Governació i Relacions Institucionals | **67**

La iniciativa ciutadana europea | Francesc de Paula Gambús i Millet, director general d'Afers Exteriors, i Narcís Mir i Sala, responsable de Seguiment Normatiu i Desenvolupament Estatutari en Afers de la Unió Europea | **79**

El Projecte de llei de consultes populars no referendàries impulsat pel Govern | Joan Auladell i Fontseca, director general de Relacions Institucionals i amb el Parlament del Departament de Governació i Relacions Institucionals | **90**

Joana Ortega i Alemany
*Vicepresidenta del Govern
 i consellera de Governació
 i Relacions Institucionals*



Benvolgudes, benvolguts,

És un plaer poder-me adreçar a tots vosaltres amb motiu del primer número d'aquest 2012 de la revista en línia *Activitat Parlamentària*. El primer any d'aquesta novena legislatura ha estat molt intens pel que fa a l'activitat de la cambra catalana, amb l'aprovació d'uns pressupostos en unes dates singulars, com és el mes de juny, i també per haver viscut el procés de tramitació de les conegudes com a "lleis òmnibus", de les quals se n'ha parlat molt.

Es tracta d'unes lleis que ens han d'ajudar a simplificar processos, agilitzar l'Administració i promoure l'activitat econòmica, objectiu que ens mou a tots plegats per tal d'afrontar ben aviat el camí de progrés i recuperació econòmica del nostre país.

La tramitació no ha estat mancada d'entrebanca, dificultats i fins i tot algunes tensions, pròpies també de la mateixa activitat a la cambra, però això no menysté les profundes modificacions que aquest conjunt de lleis ha comportat dins de l'ordenament jurídic del nostre país, ja que s'han modificat aproximadament unes 90 lleis.

Aquest darrer any, doncs, com deia, ha estat molt intens, si bé el segon any de legislatura es preveu també especialment actiu. L'esforç que fa el Govern per treballar i fer les reformes necessàries per posar unes bases sòlides que duguin endavant el país es pot veure en les diverses iniciatives legislatives que hem presentat, com ara o la Llei de consultes, i les que tenim intenció de presentar aquest 2012, com la Llei de governs locals o la Llei d'hisendes locals, per citar-ne algunes.

Per això preveiem que aquest any l'activitat parlamentària seguirà amb la mateixa intensitat. El propòsit del Govern, com ja va quedar clar des del començament de la legislatura, ha estat de fer menys normes, més fàcilment entenedores i fàcils de fer complir. I l'hem assolit: hem reduït el nombre de projectes de llei respecte de l'inici de legislatures anteriors. Això contrasta amb l'activitat parlamentària de control de l'actuació del Govern, que ha s'ha incrementat en alguns protocols de control per sobre del 500%.

L'activitat serà intensa i la feina no serà fàcil; però amb el treball de tots plegats, amb esforç i constància estic convençuda que serem capaços de posar fil a l'agulla i sortir endavant amb pas ferm i segur. Si som capaços d'allunyar les diferències que ens separen i ens posem a treballar tots plegats, serà més senzill impulsar els grans projectes de país.

Racionalitzar, simplificar i agilitar per progressar: les lleis òmnibus

Germà Gordó i Aubarell
Secretari del Govern

Nascut a la Pobla de Segur l'any 1963, casat i amb tres fills, Germà Gordó és advocat i, a dia d'avui, ocupa el càrrec de secretari del Govern de la Generalitat de Catalunya. Diplomàtic en funció gerencial en les administracions públiques per ESADE, Gordó és també director de l'Associació Barcelona 2020.



Amb una dilatada trajectòria, tant en l'àmbit privat com en el públic, ha estat responsable de Relacions Institucionals del Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya entre els anys 1988 i 1993, així com coordinador de la Secretaria General d'aquest mateix Departament entre els anys 1993 i 1996. El 1996 es va fer càrrec de la Secretaria General de l'Associació Catalana de Municipis i Comarques (ACM) fins al 1999, quan va ser nomenat secretari general del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca de la Generalitat, càrrec que ocupà fins a l'any 2003.

1. Introducció
2. Supressió, simplificació i reordenació d'entitats i òrgans del sector públic
3. Mesures d'agilitació de les tramitacions administratives i de supressió de càrregues burocràtiques per als particulars
4. Simplificació del règim de control administratiu d'activitats econòmiques
5. Mesures que comporten la reducció d'obligacions i limitacions per als particulars, o que afavoreixen la competència
6. Síntesi

1. Introducció

En el DOGC de 30 de desembre de 2011 es van publicar tres de les lleis anomenades "òmnibus" que, conjuntament amb les lleis de modificació del Text refós de la Llei d'urbanisme i de modificació de diverses lleis en l'àmbit audiovisual, conformen el conjunt legislatiu que ha iniciat el Govern de la Generalitat i que ha aprovat el Parlament de Catalunya. L'objectiu d'aquest conjunt de mesures és aconseguir un canvi normatiu que afavoreixi l'activitat econòmica, prenent com a base el millorament, l'agilitat i la simplificació normativa com a premissa de tota la regulació projectada.

L'objectiu de les mesures és aconseguir un canvi normatiu que afavoreixi l'activitat econòmica, prenent com a base el millorament, l'agilitat i la simplificació normativa

Les tres lleis, de les quals es farà una breu anàlisi, són: la Llei 9/2011, de 29 de desembre, de promoció de l'activitat econòmica; la Llei 10/2011, de 29 de desembre, de simplificació i millorament de la regulació normativa, i la Llei 11/2011, de 29 de desembre, de reestructuració del sector públic per agilitar l'activitat administrativa. Com s'ha esmentat, aquestes lleis persegueixen, en els àmbits respectius, uns objectius comuns que es poden agrupar en dos eixos essencials: l'impuls de l'activitat econòmica, i la racionalització, simplificació i

agilitació de l'Administració, tot sobre la base, alhora, de la simplificació normativa que hi dóna suport.

El primer d'aquests objectius s'emmarca en l'Estratègia Europa 2020 i pren fonament en l'article 45.5 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Aquest article disposa que la Generalitat ha d'afavorir el desenvolupament de l'activitat empresarial i l'esperit emprenedor tenint en compte la responsabilitat social de l'empresa, la lliure iniciativa i les condicions de competència, i ha de protegir especialment l'economia productiva, l'activitat dels emprenedors autònoms i la de les empreses petites i mitjanes.

Un dels eixos de les noves lleis és impulsar l'activitat econòmica dins el marc de l'Estratègia Europa 2020

Pel que fa al segon objectiu, l'agilitació dels tràmits i dels processos administratius i l'ordenació i la racionalització del sector públic, són elements principals de l'actual acció de Govern. Cal una administració pública que respongui amb més eficàcia i agilitat a les necessitats i requeriments dels ciutadans i empreses per no generar, als uns i als altres, costos innecessaris o desproporcionats. Convé recordar que l'article 30.2 de l'Estatut reconeix als ciutadans el dret que l'actuació dels poders públics sigui proporcionada a les necessitats que la justifiquen.

Agilitar tràmits i processos administratius i ordenar i racionalitzar el sector públic és un segon eix de les lleis, i s'emmarca dins l'acció de Govern

Per tal d'assolir els objectius esmentats, que també recull el Pla de govern 2011-2014, les tres lleis introdueixen un nombre significatiu de modificacions legislatives –fins a vuitanta–, d'abast divers i amb incidència sobre sectors també molt diversos.

Les modificacions esmentades comporten una clarificació i simplificació normatives. Es deroguen parcialment moltes disposicions legals, i es deroguen totalment cinc lleis i nou reglaments. Totes aquestes modificacions

s'inscriuen a l'entorn de les línies d'actuació següents:

- a) Racionalització del sector públic, amb la supressió, simplificació i reordenació de diverses entitats i òrgans.
- b) Agilitació de les tramitacions administratives i supressió de càrregues burocràtiques per als particulars.
- c) Simplificació del règim de control administratiu d'activitats econòmiques (especialment, l'eliminació de règims autoritzatoris).
- d) Reducció d'obligacions, càrregues i limitacions per als particulars, i afavoriment de la competència.

En concordança amb les quatre categories establertes en l'apartat anterior, les principals mesures concretes que les tres lleis incorporen fan referència a la supressió d'entitats del sector públic o modificació de la seva regulació, així com de diversos òrgans de l'Administració, la reducció de tràmits, la simplificació de procediments i la reordenació de diverses entitats i òrgans administratius per actuar sobre sectors clau en la reactivació econòmica.

2. Supressió, simplificació i reordenació d'entitats i òrgans del sector públic

Per aconseguir les finalitats previstes, les lleis òmnibus actuen en diversos vectors. Per una banda, sobre entitats i òrgans del sector públic, ja sigui amb la supressió o bé amb la reducció de les seves estructures, buscant la màxima eficiència i optimització de recursos. D'altra banda, també es redueixen dins la mateixa Administració òrgans de difícil operativitat o fins i tot registres dels quals es pot prescindir bé per una racionalització administrativa, bé per la introducció de vies telemàtiques o per l'aplicació de nova tecnologia.

Així, es modifica la regulació de més de trenta entitats del sector públic i se suprimeixen les vuit entitats següents:

- Laboratori General d'Assaigs i Investigació
- Institut d'Investigació Aplicada de l'Automòbil
- Agència Catalana de l'Esport
- Ens de Coordinació i Gestió de les Participacions i Entitats Públiques Industrials de la Generalitat
- Ens d'Abastament d'Aigua
- Agència Catalana de Seguretat Industrial
- Viatges de Muntanya, SA
- Remodelacions Urbanes, SA
- Consells de Conca de l'Agència Catalana de l'Aigua.
- Comissió d'Ajuts del Consell Nacional de la Cultura i de les Arts
- Registre de Contractes de Conreu
- Registre de serveis i equipaments juvenils
- Registre d'entitats socials d'iniciativa privada

Entre les tècniques emprades hi ha: la modificació de la regulació, la supressió d'entitats i la supressió d'òrgans o la reducció del nombre dels seus membres

I també se suprimeixen els següents òrgans, unitats i registres de l'Administració i el sector públic:

- Consell Assessor de Gestió de Residus Industrials
- Comissió de Transports de Catalunya
- Consell de la Cultura Popular i Tradicional
- Consell Català d'Associacions

Una altra tècnica aplicada per aconseguir l'objectiu d'agilitat, eficiència i optimització de recursos en l'Administració és la reducció del nombre de membres de determinats òrgans. Concretament aquesta reducció s'ha materialitzat envers els òrgans de govern de les entitats següents:

- Servei Meteorològic de Catalunya
- Institut per al Desenvolupament i la Promoció de l'Alt Pirineu i Aran
- Institut per al Desenvolupament de les Comarques de l'Ebre
- Agència de l'Habitatge de Catalunya
- Consell Nacional de la Cultura i de les Arts
- Memorial Democràtic
- Institut Internacional per la Pau
- Patronat de la Muntanya de Montserrat
- Centre d'Atenció i Gestió de Trucades d'Urgència 112
- Agència Catalana del Consum
- Consell per a l'Ús Sostenible de l'Aigua

Altres mesures destacables de reordenació del sector públic s'han realitzat mitjançant iniciatives de regulació i reordenació administrativa que s'ajusten millor a formes de gestió més actuals i de provada eficiència. Podem destacar les següents:

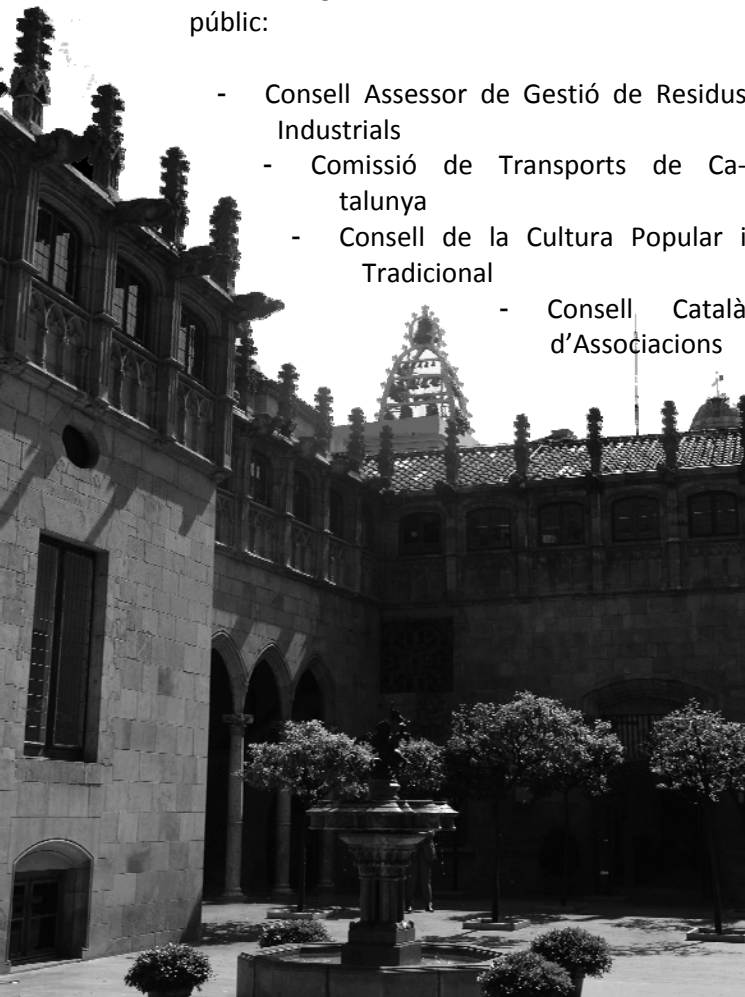


Foto: Generalitat de Catalunya

MESURES DE REORDENACIÓ DEL SECTOR PÚBLIC	
ÀMBIT	MESURES
Agència de Suport a l'Empresa Catalana	Es regula l'Agència de Suport a l'Empresa Catalana (ACC1Ó), organisme que executa les polítiques del Govern en els àmbits de la innovació, la transferència tecnològica, la internacionalització, el foment i la captació d'inversions i el millorament de la productivitat de l'empresa
Consell Català de l'Empresa	Es crea el Consell Català de l'Empresa com a òrgan de participació institucional, que té per objectiu accelerar el procés de transformació empresarial que afavoreixi l'adaptació de les empreses als canvis estructurals i a la inversió productiva
Administració sanitària	<ul style="list-style-type: none"> - Es reordena la composició del Consell de Direcció del Servei Català de la Salut i del Consell de Salut de les Regions Sanitàries - Es flexibilitza l'estructura del Consell de Direcció i del Consell de Salut del Sector Sanitari - Es reforça l'autonomia de gestió de l'Institut Català de la Salut - S'especifica que l'Institut Català de la Salut pot reclamar el pagament dels serveis d'atenció sanitària que presta en els supòsits en què hi hagi tercers obligats a fer-se'n càrrec
Gestió de l'aigua	En l'àmbit de la gestió de l'aigua, la supressió de l'Ens d'Abastament d'Aigua i l'assumpció de les seves funcions per l'Administració de la Generalitat s'acompanya amb una reestructuració d'aquest organisme
Sector públic cultural	Es reordena el sector públic cultural, potenciant les funcions de l'Oficina de Suport a la Iniciativa Cultural com a finestreta única en l'àmbit de les subvencions culturals i reordenant les funcions i l'organització del Consell Nacional de la Cultura i de les Arts, la Institució de les Lletres Catalanes, l'Institut Català de les Empreses Culturals i l'Agència Catalana del Patrimoni Cultural

3. Mesures d'agilitació de les tramitacions administratives i de supressió de càrregues burocràtiques per als particulars

En aquest àmbit se simplifiquen els tràmits administratius en diversos procediments, fonamentalment reduint i facilitant la documentació que han de presentar els ciutadans. En aquest sentit, se segueixen les premisses iniciades per la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis del mercat

interior, l'anomenada Directiva de Serveis, i s'apliquen les fórmules allí contingudes a àmbits no expressament inclosos en l'esmentada Directiva. Concretament, es revisen els règims d'intervenció administrativa per aplicar els que facilitin més la tramitació a la persona administrada, tot respectant les normes bàsiques i comunitàries i les garanties pròpies de l'actuació pública i la seguretat jurídica. Aquest supòsit es dona en diversos casos:

- En el procediment d'autorització d'**empreses de seguretat privada**, se substitueix la presentació de documentació per la presentació d'una declaració responsable.
- En l'àmbit de les **cooperatives**, se simplifica la documentació que aquestes entitats han de presentar al Registre de Cooperatives i les obligacions de publicació de determinats acords.
- En els procediments d'autorització de **transport marítim de viatgers**, se substitueix la presentació de documentació per una declaració responsable.
- Se suprimeix el visat col·legial dels informes d'inspecció tècnica d'edificis d'**habitatges**.

D'altra banda, en procediments molt diversos, s'estableix una simplificació dels tràmits administratius o una reducció del termini en el qual l'Administració ha de dictar resolució, i també altres mesures per afavorir l'eficàcia de l'Administració envers els administrats:

- En els procediments de **control ambiental d'activitats**:
 - o Es possibilita centralitzar la petició i coordinació dels diferents informes sectorials en una finestra única: l'Oficina de Gestió Ambiental Unificada.
 - o Es redueix el termini de l'Administració per resoldre els procediments.
 - o En les activitats sotmeses a autorització ambiental o a llicència ambiental, el silenci administratiu, fins ara de caràcter negatiu, passa a ser positiu (és a dir, si l'Administració no resol dins de termini, l'autorització s'entén concedida).



Foto: Rubén Moreno

- En l'àmbit **portuari**, se simplifica la tramitació administrativa de l'autorització de les obres que fan els concessionaris si no impliquen canvis substancials: es podran autoritzar sense haver de fer la tramitació prevista per a les modificacions de concessions.
- En els procediments d'autorització de **transport marítim de viatgers**, el termini per dictar resolució passa de sis a tres mesos.
- Es facilita l'execució d'obres d'**infraestructures de regatge** de la Generalitat: els particulars poden executar directament al seu càrrec una part de les obres, per un import equivalent a la contribució econòmica que els correspon.
- Se simplifica el procediment d'acreditació de les **entitats privades que presten**

serveis socials: l'autorització comporta la inscripció d'ofici en el Registre d'Entitats, Serveis i Establiments Socials.

- Amb la supressió del Registre de **serveis i equipaments juvenils** l'Administració passarà a dur un cens d'equipaments i serveis, que tindrà caràcter merament intern i no tindrà efectes constitutius.
- Se simplifica el procediment de reconeixement de **federacions esportives**.
- Se simplifica el procediment d'elaboració de **plans urbanístics** que afecten l'ús residencial.
- En la legislació sobre **procediment administratiu**:
 - o S'impulsa l'ús de mitjans electrònics.
 - o Es clarifica la regulació dels supòsits de silenci administratiu negatiu

tiu (és a dir, els casos en què la falta de resposta de l'Administració té efectes desestimatoris), i se suprimeixen trenta-vuit supòsits de silenci negatiu.

4. Simplificació del règim de control administratiu d'activitats econòmiques

La reforma, però, no es limita a establir mesures per agilitar la tramitació dels procediments administratius, sinó que també introdueix nombroses modificacions de caràcter substancial que minven el rigor de les càrregues administratives sobre l'activitat dels particulars. En especial, se suprimeixen autoritzacions (bé completament, bé transformant-les en simples comunicacions).

Són exemples de simplificació del règim de control de les activitats econòmiques els següents:

EXEMPLES DE SIMPLIFICACIÓ D'ACTIVITATS ECONÒMIQUES	
ÀMBIT	MESURES
Control ambiental d'activitats	En la legislació de control ambiental d'activitats <ul style="list-style-type: none"> - Se simplifica el règim d'intervenció d'activitats de sectors diversos (agrícola, de productes alimentaris, energètic, siderúrgic, d'infraestructures, hidràulic), tot limitant el sotmetiment a declaració d'impacte ambiental a les activitats que exigeix la normativa bàsica i europea - Es restringeix el concepte de <i>modificació substancial d'activitat</i>, cosa que permet que modificacions fins ara sotmeses a intervenció administrativa deixin d'estar-ho Un bon nombre d'activitats ramaderes i de la indústria alimentària deixen d'estar subjectes a llicència ambiental i passen a estar-ho a comunicació prèvia (fins ara, la llei prohibia que les activitats ramaderes se sotmetessin al règim de comunicació)
Residus	<ul style="list-style-type: none"> - La recollida i transport de residus deixen d'estar, en determinats casos, subjectes a autorització i passen al règim de comunicació prèvia - S'obre la possibilitat que les empreses que eliminin residus no especials en els mateixos centres de producció, o que els valoritzin, quedin exemptes de l'obligació d'obtenir autorització per a la gestió dels residus
Aigües	En la legislació d'aigües es facilita poder utilitzar com a fertilitzants els efluent generats en el processament del raïm i de les olives per a l'elaboració de vi i d'oli
Seguretat industrial	Els organismes de control autoritzats per altres CA poden acreditar, en el marc d'un procediment d'autorització, el compliment dels requisits exigits en la legislació catalana mitjançant comunicació a la Generalitat

Turisme	<ul style="list-style-type: none"> - Els habitatges d'ús turístic (que a partir d'ara es regulen en la legislació turística i no en la d'habitatge) passen del règim de llicència al de comunicació prèvia - S'adapta la regulació sobre agències de viatge a la normativa europea
Espectacles	En la legislació d'espectacles es facilita i se simplifica l'obertura d'establiments

Altres exemples concrets de tramitació específica que se simplifiquen són els següents:

EXEMPLES DE SIMPLIFICACIÓ DE TRAMITS	
ÀMBIT	MESURES
Domini públic portuari	La realització d'activitats puntuals dins el domini públic portuari que no impliquin ocupació privativa del domini, deixa d'estar subjecta a autorització i passa a estar-ho a comunicació prèvia
Transport marítim de mercaderies	S'elimina el requeriment d'autorització administrativa per al transport marítim de mercaderies
Centres d'activitats marítimes	L'obertura de centres d'activitats marítimes deixa d'estar subjecta a autorització i passa a estar-ho a comunicació prèvia
Transmissió de finques rústiques	Se suprimeix l'obligació de comunicar prèviament a la Generalitat la transmissió de finques rústiques

5. Mesures que comporten la reducció d'obligacions i limitacions per als particulars, o que afavoreixen la competència

Un conjunt important de modificacions legals se centren a minorar els requisits, les obligacions o les prohibicions que afecten l'exercici d'activitats pels ciutadans o les empreses, i a afavorir la competència. En aquests casos, la reducció d'obligacions, càrregues i limitacions no es refereix als procediments o als règims de control administratiu, sinó a les condicions efectives en què es poden realitzar les diferents activitats. Són exemples de modificacions legals d'aquest tipus les següents:

- En l'àmbit de la **seguretat industrial**, se suprimeix la facultat del Govern d'establir un nombre màxim d'organismes de control, amb la qual cosa es passa d'un model limitat -fins ara només podien operar un màxim de sis organismes de control- a un model obert, en què podrà operar qualsevol que compleixi uns requisits que, a més, s'han simplificat.
- Determinats espais de les instal·lacions industrials que funcionen les 24 hores del dia i duen a terme la seva activitat a l'aire lliure, queden exempts de les obligacions que imposa la legislació sobre **protecció ambiental del medi nocturn**.
- En les concessions de serveis de **transport de viatgers per carretera**, el termini màxim de la concessió, pròrrogues incloses, passa de 99 anys a 15 anys.
- Es modifica la legislació de **consum** per dispensar les empreses petites de l'obligació de tenir establiment a Catalunya per atendre les queixes dels consumidors.
- En matèria d'**horaris i d'equipaments comercials**:
 - o Les concentracions comercials incloses en el Pla territorial sectorial d'equipaments comercials 2006-2009 s'equiparen a trama urbana consolidada (fins ara aquestes concentracions comer-

- o cials no podien ampliar els establiments, implantar noves activitats, etc.).
 - o Es revisen les previsions sobre la implantació de mitjans i grans establiments comercials i grans establiments comercials territorials.
 - o Les empreses titulars de centres d'innovació tecnològica o de disseny vinculades a les activitats de consum, poden implantar petits establiments comercials sense que s'hagin d'aplicar els criteris de localització que, d'una manera general, preveu la llei, si compleixen determinats requisits (ocupació de més de 50 treballadors, etc.).
 - o Es redueixen els dies en què han de tancar els establiments situats en municipis turístics, les botigues de conveniència i determinats autoserveis d'alimentació.
- En relació amb les **agències de viatge**, es redueixen i s'adeqüen a la legislació comunitària els requisits que han de complir els establiments i s'amplien els conceptes que els agents poden incloure en els paquets turístics.
 - En el **sector immobiliari i de l'habitatge**:
 - o Es flexibilitza l'obligació que la planificació urbanística i sectorial reservi sòl per a habitatges de protecció oficial.
 - o Els facilita la gestió de l'adjudicació dels habitatges de protecció oficial.
 - o Se suprimeix el règim de lloguer forçós i expropiació temporal en casos de desocupació d'habitatges.
 - Es permet excepcionar la prohibició de **circulació motoritzada per pistes i camins rurals**, si hi ha acord amb els titulars dels vials.
- Se suprimeix el dret d'adquisició preferent de la Generalitat en les transmissions de **finques rústiques**.
 - Es permet que les **cooperatives agràries** facin treballs agraris a favor dels socis, és a dir, treballin terres que els socis no treballen, per pal·liar els efectes de l'abandonament de les finques i la falta de relleu generacional.

6. Síntesi

Totes aquestes mesures, algunes d'elles molt demandades pel teixit social i econòmic, estan dissenyades amb un únic objectiu final de facilitar la reactivació econòmica i adaptar l'Administració de la Generalitat a una nova situació en què l'eficiència, l'optimització de mitjans i la capacitat pública per incidir en la nostra societat han de respondre a una nova realitat.

Cal tenir en compte que la tasca dels poders públics de revisió de la seva actuació ha de ser permanent, impedit així la petrificació de l'ordenament jurídic i l'acumulació de tràmits i normes concebudes de forma aïllada. Les normes, i les lleis com a màxima expressió de la legitimitat democràtica, han de servir als ciutadans i per això han de ser clares i respondre a unes finalitats conegudes i acceptades. Aquest és el marc que ha de presidir una actuació de l'Administració pública, permanentment obligada a respondre als nous reptes que la societat planteja.

Racionalitzar, simplificar i agilitar per progressar: les lleis òmnibus

Germà Gordó i Aubarell
Secretari del Govern

A l'inici de la IX legislatura el Govern va impulsar les anomenades lleis "òmnibus". El conjunt legislatiu el conformen cinc lleis aprovades al Parlament de Catalunya: la Llei 9/2011, de promoció de l'activitat econòmica; la Llei 10/2011, de simplificació i millorament de la regulació normativa; la Llei 11/2011, de reestructuració del sector públic per agilitar l'activitat administrativa; la Llei 2/2012, de modificació de diverses lleis en matèria audiovisual, i la Llei 3/2012 de modificació del Text refós de la Llei d'urbanisme.

L'article comenta el contingut de les tres lleis aprovades el 2011, les quals comportaran la modificació de prop d'una vuitantena de lleis d'abast divers i amb incidència sobre sectors també molt diversos. La finalitat és aconseguir un canvi normatiu que afavoreixi l'activitat econòmica, prenent com a base el millorament, l'agilitat i la simplificació normativa. Una finalitat que gira al voltant de dos eixos: impulsar l'activitat econòmica dins el marc de l'Estratègia Europa 2020, i agilitar tràmits i processos administratius i ordenar i racionalitzar el sector públic, tal com preveu l'acció governamental dins el Pla de Govern 2011-2014.

Totes les modificacions s'inscriuen entorn de les línies d'actuació següents: racionalitzar el sector públic; agilitzar les tramitacions administratives i suprimir càrregues burocràtiques per als particulars; simplificar el règim de control administratiu d'activitats econòmiques; i reduir obligacions, càrregues i limitacions per als particulars per tal d'afavorir la competència.

En concordança amb les quatre categories esmentades, les principals mesures que introdueixen les tres lleis fan referència a la supressió d'entitats del sector públic o la modificació de la seva regulació, així com de diversos òrgans de l'Administració, la reducció de tràmits, la simplificació de procediments i la reordenació de diverses entitats i òrgans administratius per actuar sobre sectors clau en la reactivació econòmica.

Racionalitzar, simplificar e agilizar per progressar: es leis omnibus

Germà Gordó i Aubarell

Secretari deth Govèrn

A començament dera IX legislatura eth Govèrn qu'impulsèc es nomentades leis "omnibus". Er amàs legislatiu qu'ei conformat per cinc leis aprovades en Parlament de Catalonha: era Lei 9/2011, de promocion dera activitat economica; era Lei 10/2011, de simplificacion e melloremet dera regulacion normatiua; era Lei 11/2011, de reestructuracion deth sector public entà agilizar era activitat administrativa; era Lei 2/2012, de modificacion de diuèrses leis en matèria audiovisual, e era Lei 3/2012 de modificacion deth Tèxte rehonut dera Lei d'urbanisme.

Er article que comente eth contengut des tres leis aprovades ath 2011, que comportaràn era modificacion d'ues ueitanta leis de posita diuèrsa e damb incidència sus sectors tanplan diuèrsi. Era tòca qu'ei arténher un canviament normatiu que favorisque era activitat economica, en tot préner per basa eth mellorament, era agilitat e era simplificacion normatiua. Ua tòca que vire ath torn de dus èishi: impulsar era activitat economica laguens eth marc dera Estrategia Euròpa 2020, e agilizar tramits e procèssi administratiu e ordenar e racionalizar eth sector public, coma ac preve era accion governamentau laguens deth Plan de Govèrn 2011-2014.

Totes es modificacions que s'inscriuen ar entorn des linhes d'accion següentes: racionalizar eth sector public; agilizar es tramitacions administratives e suprimir cargues burocratics entàs particulars; simplificar eth regim de contraròtle administratiu d'activitats economicas; e redusir obligacions, cargues e limitacions entàs particulars, entà favorir era competència.

Cosent damb es quate categories mencionades, es principaus mesures qu'introdusissen es tres leis que hèn referència ara supression d'entitats deth sector public o ara modificacion dera sua regulacion, e tanplan de diuèrsi organs dera Administracion, era reduccion de tramits, era simplificacion de procediments e era reordenacion de diuèrses entitats e organs administratiu entà actuar sus sectors clau ena reactivacion economica.

Racionalizar, simplificar y agilizar para progresar: “las leyes ómnibus”

Germà Gordó i Aubarell

Secretario del Gobierno

Al inicio de la IX legislatura el Gobierno impulsó las llamadas leyes “ómnibus”. El conjunto legislativo lo conforman cinco leyes aprobadas por el Parlamento de Cataluña: la Ley 9/2011, de promoción de la actividad económica; la Ley 10/2011, de simplificación y mejora de la regulación normativa; la Ley 11/2011, de reestructuración del sector público para agilizar la actividad administrativa; la Ley 2/2012, de modificación de diversas leyes en materia audiovisual, y la Ley 3/2012 de modificación del Texto refundido de la Ley de urbanismo.

El artículo comenta el contenido de las tres leyes aprobadas en el 2011, las cuales comportarán la modificación de cerca de ochenta leyes de alcance diverso y con incidencia sobre sectores también muy diversos. La finalidad es conseguir un cambio normativo que favorezca la actividad económica, tomando como base la mejora, la agilidad y la simplificación normativa. Una finalidad que gira alrededor de dos ejes: impulsar la actividad económica dentro del marco de la Estrategia Europa 2020, y agilizar trámites y procesos administrativos y ordenar y racionalizar el sector público, tal como prevé la acción gubernamental dentro del Plan de Gobierno 2011-2014.

Todas las modificaciones se inscriben en torno a las líneas de actuación siguientes: racionalizar el sector público; agilizar las tramitaciones administrativas y suprimir cargas burocráticas para los particulares; simplificar el régimen de control administrativo de actividades económicas; y reducir obligaciones, cargas y limitaciones para los particulares con el fin de favorecer la competencia.

En concordancia con las cuatro categorías mencionadas, las principales medidas que introducen las tres leyes hacen referencia a la supresión de entidades del sector público o a la modificación de su regulación, así como de diversos órganos de la Administración, la reducción de trámites, la simplificación de procedimientos y la reordenación de diversas entidades y órganos administrativos para actuar sobre sectores clave en la reactivación económica.

Rationalization, simplification and facilitation, the three prerequisites to move ahead. The Omnibus Acts

Germà Gordó i Aubarell
Government Secretary

At the beginning of the ninth term the government launched the so-called “Omnibus Acts”. The set comprises five acts passed by the Parliament of Catalonia: Act 9/2011, of promotion of the economic activity; Act 10/2011, of simplification and improvement of law regulations; Act 11/2011, of restructuring of the public sector to speed up administrative activity; Act 2/2012, amending several laws on the audiovisual field, and an Act 3/2012 to amend the text of the Urban Planning Act.

The paper focuses on the contents of these three Acts, the application of which will affect almost eighty other acts concerning in turn minor regulations incumbent upon several private sectors. The purpose in view is to achieve a change in the overall regulations that will promote a growth of the economy as based on the facilitation and the simplification of the law. This general purpose stands on two main pillars: rekindling the economy as derived from Europe 2020 Strategy, and speeding up formalities and administrative procedures as well as downsizing the public sector as foreseen by government policies in Plan of Government 2011-2014.

All changes applied in the directives derive from the general principle as follows: rationalizing the public sector; speeding up the administrative procedures and cutting down bureaucratic holdbacks for the citizenry; simplifying procedures of control of the economy; and suppressing blockings and limitations for the citizenry so as to favour real free competence market conditions.

In accordance with the afore-mentioned, the major steps taken by the three new Acts lessen administrative bodies as well as other administrative spin-offs and/or modify their regulations, cut down prior formalities holding up the setting up of particular enterprises, and simplify administrative procedures with a view to promote fields crucial for the reflation of the economy.

Rationaliser, simplifier et assouplir pour progresser: les “lois omnibus”

Germà Gordó i Aubarell

Secrétaire du gouvernement catalan

Au début de la IXe législature, le gouvernement a travaillé sur les lois dites “omnibus”. L'ensemble de lois est composé de cinq lois approuvées au Parlement de Catalogne : la loi 9/2011, de promotion de l'activité économique ; la loi 10/2011, de simplification et d'amélioration de la réglementation ; la loi 11/2011, de restructuration du secteur public afin d'assouplir l'activité administrative ; la loi 2/2012, relative à la modification de plusieurs lois sur l'audiovisuel, et la loi 3/2012, de modification du texte refondu de la loi d'urbanisme.

L'article commente le contenu des trois lois approuvées à 2011, qui impliquent la modification de près de quatre-vingts lois de portée diverse et ayant des conséquences sur des secteurs également très divers. La finalité est de parvenir à un changement normatif en faveur de l'activité économique, en se basant sur l'amélioration, l'assouplissement et la simplification des réglementations. Une finalité orientée autour de deux axes : encourager l'activité économique dans le cadre de la stratégie Europe 2020 et assouplir les formalités et procédures administratives et aménager et rationaliser le secteur public, comme le prévoit l'action gouvernementale définie dans le Plan de gouvernement 2011-2014.

Toutes les modifications s'inscrivent dans les lignes d'action suivantes: rationaliser le secteur public; assouplir les formalités administratives et supprimer les obligations bureaucratiques des particuliers ; simplifier le régime de contrôle administratif des activités économiques, et réduire les obligations, charges et limitations imposées aux particuliers en vue d'encourager la concurrence.

En concordance avec ces quatre catégories, les principales mesures introduites par les lois portent sur la suppression d'entités du secteur public ou la modification de leur réglementation, ainsi que celle d'autres organes de l'administration, la réduction des formalités, la simplification des procédures et la réorganisation d'entités et organes administratifs divers afin d'agir sur des secteurs clés de la reprise économique.

La tramitació parlamentària de les lleis òmnibus i el seu posterior desplegament

Frederic López

Cap de Relacions Institucionals

del Departament de Governació i Relacions Institucionals

Frederic López i Palau, nascut l'any 1986 a Tarragona (Tarragonès), és llicenciat en Ciències Polítiques i de l'Administració per la Universitat Autònoma de Barcelona, especialitzat en gestió i administració pública i en anàlisi política.



Des de gener de 2011 desenvolupa el càrrec de cap de l'Oficina de Relacions Institucionals de la vicepresidenta del Govern.

1. Introducció
2. La tramitació parlamentària
3. El desplegament
4. Síntesi

1. Introducció

La tramitació parlamentària dels projectes de llei òmnibus, ara ja lleis en vigor, ha esdevingut tot un repte tant per a les relacions parlamentàries com també per a les relacions institucionals Govern-Parlament, molt abans inclús que la llei arribés a la seu on rau la sobirania del poble de Catalunya.

Cal, doncs, abans d'entrar pròpiament en el que és la tramitació parlamentària i posterior desplegament, remuntar-nos als orígens per conèixer el context que hi va donar lloc i, encara més, per comprendre'n l'evolució al llarg de tot el procés legislatiu.

Els projectes de llei òmnibus han estat un dels reptes del primer any de la legislatura de l'actual Govern

Com bé se sap, aquest projecte fou un dels reptes del primer any de la legislatura de l'actual Govern. La modificació de més de noranta

lleis¹ que afectaven gairebé tots els àmbits sobre els quals durant els trenta anys de competència legislativa s'havia legislat suposava un repte que calia encarar amb l'actitud adequada.

És en aquest sentit que des del mateix moment en què es va anunciar la intenció de l'executiu, que cal recordar que té una potestat legislativa limitada,² ja es van iniciar els contactes amb les formacions polítiques amb representació parlamentària per buscar el consens, abans inclús de presentar formalment el projecte en seu legislativa.

Aquest mecanisme, que no és l'habitual, s'ha d'entendre en paral·lel a l'excepcionalitat del

¹ Així ho va dir el portaveu del Govern en la [roda de premsa posterior al consell executiu](#) de 10 de gener de 2012.

² Tal com disposa l'article 55 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, la potestat legislativa l'exerceix el Parlament de Catalunya, que la pot delegar en el Govern. Pròpiament l'executiu pot exercir la iniciativa legislativa per mitjà de la presentació de projectes de llei al Parlament (art. 36.1 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la Presidència de la Generalitat i del Govern).

projecte, i és aquí on, buscant facilitar la tramitació, es va dividir el projecte inicial en els cinc projectes de llei que ja coneixem:³ el Projecte de llei de simplificació i millora de l'Administració, el Projecte de llei de promoció econòmica, el Projecte de llei d'agilitat, el Projecte de llei de mesures en l'àmbit audiovisual, i el Projecte de llei de mesures en matèria d'habitatge.



Foto: Rubén Moreno

Per facilitar la tramitació parlamentària es va dividir el projecte inicial en cinc projectes diferents: de simplificació i millora de l'Administració, de promoció econòmica, d'agilitat, de mesures en l'àmbit audiovisual, i de mesures en matèria d'habitatge

Aquesta divisió d'una en cinc lleis ha resultat beneficiosa, potser no des de la perspectiva

³ L'acord de la divisió es va anunciar el dia 28 de juny de 2011, [en la roda de premsa posterior a la reunió de Govern](#), i l'aprovació dels tres primers projectes a l'executiu i la seva entrada al registre del Parlament de Catalunya es van formalitzar [el 5 de juliol de 2011](#). Pel que fa als altres dos projectes que completen el paquet de lleis òmnibus, la modificació de la llei d'urbanisme es va aprovar el 19 de juliol, i la modificació de diverses lleis de l'àmbit audiovisual, el dia 2 d'agost de 2011.

de la tramitació parlamentària però si des d'una perspectiva jurídica. En aquest sentit, es produeix una certa paradoxa: la voluntat del legislador va més enllà d'agrupar en una llei les noranta lleis que es modifiquen (expressió de la voluntat manifestada pel Govern d'emetre poques normes), però això es contradiu amb la idea intuïtiva que un text d'aquestes característiques sigui intel·ligible, fàcil de complir i de fer complir.

El repartiment en cinc lleis diferents facilitarà la tasca als juristes que hagin d'aplicar-les

Tot i això, als juristes que hagin d'aplicar aquestes lleis els serà més fàcil localitzar la normativa respecte de les accions de promoció econòmica, de simplificació dels procediments administratius, d'agilitat, de matèria audiovisual o d'urbanisme. Aquesta finalitat, que jurídicament és bona i desitjable, té en contrapartida un tràmit parlamentari feixuc.

2. La tramitació parlamentària

Si es té en compte que la mitjana temporal d'elaboració d'una llei és d'entre 14 i 16 mesos,⁴ la tramitació de cinc lleis suposava un desafiament tant per a ponents com per a assessors jurídics dels grups parlamentaris, lletrats i assistents de les comissions i totes les persones que hi estan implicades, atesa la voluntat del legislador d'aprovar-la en un any.

Només el compromís polític podia fer-ho realitat. I així ha estat. Tot i les reticències d'alguns grups a tirar-la endavant, l'entesa, la voluntat d'arribar a acords i la tradició del pacte, que es remunta al naixement de la història política del nostre país, van donar els fruits desitjats (tot i que massa sovint sembla no existir, però que ens marca en el nostre ADN). N'és una mostra el fet que només es presentessin qua-

⁴ Des de la presa de la decisió de tirar endavant un projecte de llei en un departament determinat i el posterior procediment intern de Govern, incloent el procés d'exposició pública, l'aprovació per acord de Govern, la tramitació al Parlament i el procés parlamentari intern, fins a l'aprovació i publicació en el DOGC.

tre esmenes a la totalitat,⁵ una de les quals, referent al projecte de simplificació i millora de la regulació, fou presentada amb un text alternatiu per part del grup d'Iniciativa per Catalunya – Verds – Esquerra Unida i Alternativa, circumstància gens habitual.

En suma, ha estat una tramitació gens fàcil que va obligar que, fins i tot durant el mes d'aturada parlamentària l'agost de 2011, seguessin les trobades, reunions i negociacions per tirar endavant aquest projecte que ha de suposar una aplicació real del principi que les lleis han de ser fàcils d'entendre, complir i aplicar.

Les lleis han seguit una tramitació parlamentària gens fàcil, guiada pels compromisos polítics i les voluntats d'arribar a acords, però emmarcats dins un període d'eleccions generals

Un altre dels problemes que es van haver d'afrontar fou la convocatòria d'eleccions generals. L'escenari preelectoral agreuja l'així anomenada *campanya permanent* de què parlava Pad Cadell,⁶ assessor de Jimmy Carter fa més de 30 anys, i allunya encara més les posicions entre els partits amb representació a la cambra.

Això va suposar un retard en l'emissió dels dictàmens de les ponències, on els treballs es van allargar en bona part pel gran nombre de propostes de compareixença proposades pels grups parlamentaris (138 per a la Llei de simplificació, 150 per a la d'agilitat i 93 per a la de promoció econòmica)⁷. En definitiva, unes dificultats i una tensió que van arribar també al debat parlamentari, en què l'ús de termes

com “contrareforma” o “lleis de l'abús”⁸ per referir-se a les noves normes va ser recurrent.

Tot i això, l'emissió d'aquests dictàmens no posà fi a les dificultats de tramitació dels projectes de llei, un fet que també produí tensions sobre la interpretació del Reglament del Parlament de Catalunya. El 16 de desembre, dos dies després que s'hagués publicat el dictamen de les comissions tramitadores, el Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya – Verds – Esquerra Unida i Alternativa i el subgrup de Solidaritat Catalana per la Independència van sol·licitar que el Consell de Garanties Estatutàries dictaminés sobre els tres primers projectes de llei.



Foto: Rubén Moreno

Tal com estableix l'article 23 de la Llei 2/2009, del Consell de Garanties Estatutàries, poden presentar sol·licitud de dictamen del Consell dos grups parlamentaris o bé el 10% dels membres de la cambra. En el cas que ens ocupa, no es donava cap dels dos requisits previs-

⁵ Només en va presentar ICV als tres projectes, i ERC també al projecte de llei de promoció de l'activitat econòmica, com es pot veure en el [Diari de Sessions](#).

⁶ Caddell, Patrick. "Initial Working Paper on Political Strategy". Washington, D.C., 1976.

⁷ Tal com es pot comprovar en els expedients de les lleis al web del Parlament de Catalunya ([promoció econòmica](#), [agilitat](#) i [simplificació](#)).

⁸ Com es pot comprovar en el Diari de Sessions del Parlament de Catalunya ([DSPC-P núm. 23, de 21 de juliol de 2011](#), i [DSPC-P núm. 30, de 6 d'octubre de 2011](#)).

tos Per la Llei del Consell, per la qual cosa la Mesa va rebutjar la sol·licitud.

En aquest clima de tensió es va produir el debat i l'aprovació dels projectes de llei. La votació es va allargar més de dues hores, que s'apropa a la mitjana de les votacions en els debats de política general, cosa que demostra la complexitat i l'esforç gairebé titànic desplegat per tirar endavant les noves cinc lleis.

3. El desplegament

Després de l'aprovació del text i la seva publicació i entrada en vigor els darrers dies de desembre, començava la segona etapa, potser més complicada encara, per fer que les lleis veiessin la llum: el desplegament de les lleis òmnibus, la seva aplicació.

La divisió del projecte inicial en cinc petits projectes va suposar una dificultat afegida pel que fa a la tramitació de les lleis, però facilitarà la tasca a l'aplicador jurídic

Com dèiem anteriorment, la divisió del projecte inicial en cinc petits projectes suposava una dificultat afegida pel que fa a la tramitació de les lleis, però d'entrada facilita la tasca a l'aplicador jurídic. És en aquest sentit que ja el dia 10 de gener de 2012 el Govern va aprovar un acord pel qual es creava l'Oficina de Suport a la Iniciativa Cultural, primer pas en el desplegament de les lleis, i afegia l'anunci d'un pla d'informació sobre les lleis òmnibus tant per als aplicadors com per als destinataris.⁹

L'Oficina de Suport a la Iniciativa Cultural, creada a principis de gener, suposa el primer pas en el desplegament de les lleis, amb un pla d'informació sobre les lleis òmnibus als seus aplicadors i als destinataris

Durant tot el mes de gener i part del mes de febrer es va treballar en el si del Govern per donar resposta a les consultes respecte de les modificacions aprovades per les lleis. Cal ob-

servar que el desconeixement d'aquestes modificacions podria alentir els processos que precisament el paquet de lleis òmnibus vol agilitzar i simplificar, cercant en tot moment la recuperació econòmica.

El punt àlgid d'aquests treballs va arribar el divendres 17 de febrer,¹⁰ amb la presentació de les noves normes per part del president Artur Mas, juntament amb els presidents de la Cambra de Comerç de Barcelona, de PIMEC i de Foment del Treball. Aquest fou el moment en què es va anunciar la posada en marxa d'una pàgina web accessible a tothom des de la qual es podran consultar totes les aplicacions que tenen les lleis òmnibus en el dia a dia del nostre país.

A mitjan febrer, el Govern ha posat en marxa una pàgina web per informar de totes les aplicacions que tenen les lleis òmnibus en el dia a dia del país

Aquesta web (www.gencat.cat/lleisomnibus), juntament amb la campanya informativa que es fa des del Govern i des d'altres institucions, han de facilitar tant el desplegament com el coneixement per part de la ciutadania d'aquestes lleis, que bé mereixen l'esforç que s'ha fet des de tots els departaments, així com també per part dels assessors dels grups parlamentaris, lletrats del Parlament i tantes persones implicades en el procés de tramitació i la incipient entrada en vigor.



⁹ Així mateix s'explicava en la roda de premsa posterior a la reunió de Govern del [dia 10 de gener](http://www.gencat.cat), accessible al web de la Generalitat de Catalunya (www.gencat.cat).

¹⁰ http://premsa.gencat.cat/pres_fs/vp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=138780, nota de premsa del Govern, 17 de febrer de 2012.

4. Síntesi

És per això que avui parlem d'un procés que encara està obert, un procés viu que ha d'anar desplegant-se en el temps d'una forma precisa, amb la participació tant dels agents socials com dels empresaris, assessors, gestors i consultories, i de manera conjunta amb el Govern i les institucions públiques del nostre país.

La tramitació parlamentària de les lleis òmnibus i el seu posterior desplegament

Frederic López

*Cap de Relacions Institucionals
del Departament de Governació i Relacions Institucionals*

Agilitat, simplificació i promoció de l'activitat econòmica són avui dia tres conceptes que les institucions no poden deixar passar ni es poden permetre d'ignorar. Amb aquesta voluntat el legislador va afrontar el gran paquet legislatiu de referència que han conformat els tres projectes de llei òmnibus.

En aquest article, l'autor tracta el desenvolupament i el desplegament dels projectes de llei més transcendents del primer any d'aquesta novena legislatura: els inicis dels treballs del Govern; la decisió de dividir el projecte inicial en cinc parts a finals del mes de juny de 2011; els treballs parlamentaris; la primera tramitació per al debat a la totalitat dels projectes; la polèmica entre els diversos grups i subgrups parlamentaris, tant dins com fora de les comissions d'Afers Institucionals i d'Empresa i Ocupació, les unitats tramitadores d'aquest primer gran bloc, i finalment l'aprovació i publicació en el Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya el dia 29 de desembre de 2011.

Així mateix, s'aborda el pla de comunicació elaborat pel Govern des de l'inici d'aquest any 2012 i les primeres fases del desplegament efectiu, marcat per la posada en marxa de l'Oficina de Suport a la Iniciativa Cultural.

En darrer terme, cal afegir que l'article fa una valoració general de l'impacte que tindran les lleis òmnibus en els usuaris finals, com ara juristes, consultors i assessors tant de l'àmbit públic com del privat, i remarca la necessitat d'anar seguint de prop el desplegament i l'aplicació d'aquestes lleis en el dia a dia de la nostra societat.

Era tramitacion parlamentària des leis omnibus e eth sòn posterior desplegament

Frederic López

*Cap de Relacions Institucionaus
deth Departament de Governacion e Relacions Institucionaus*

Agilitat, simplificacion e promocion dera activitat economica son actuauments tres concèptes qu'es institucions non pòden cap deishar passar ne se pòden tanpòc perméter d'ignorar. Damb aguesta voluntat eth legislador qu'afrontèc eth gran paquet legislatiu de referéncia qu'an conformat es tres projèctes de lei omnibus.

En aquest article, er autor que tracte eth desenvolopament e eth desplegament des projèctes de lei mèts transcendentals deth primèr an d'aguesta nauau legislatura: es inicis des trabalhs deth Govern; era decision de dividir eth projècte inicial en cinc parts a fins de junh de 2011; es trabalhs parlamentaris; era primèra tramitacion entath debat ara totalitat des projèctes; era polemica entre es diuèrsi grups e subgrups parlamentaris, tant laguens com dehòra des comissions d'Ahèrs Institucionaus e d'Entèpresa e Emplec, es unitats de tramitacion d'aguest primèr gran blòc, e fin finau era aprobacion e publicacion en Bulletin Oficial deth Parlament de Catalonha eth 29 de deseme de 2011.

Que s'abòrde tanplan eth plan de comunicacion elaborat peth Govern dempús de començament d'enguan 2012 e es primèras fases deth desplegament efectiu, mercat pera metuda en marcha deth Burèu de Supòrt ara Iniciatua Cultural.

En darrèr tèrme, que cau ahíger qu'er article hè ua avaloracion generau der impacte qu'auràn es leis omnibus enes usatgèrs finaus, coma juristes, consultors e assessors, sien der encastre public o sien der encastre privat, e remèrque eth besonh de seguir d'apròp eth desplegament e era aplicacion d'aguestes leis en dia a dia dera nòsta societat.

La tramitación parlamentària de las leyes omnibus y su posterior despliegue

Frederic López

*Jefe de Relaciones Institucionales
del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales*

Agilidad, simplificación y promoción de la actividad económica son hoy día tres conceptos clave que las instituciones no pueden dejar pasar de largo ni permitirse ignorar. Con esta voluntad, el legislador afrontó el gran paquete legislativo de referencia que han conformado los tres proyectos de ley omnibus.

En este artículo, el autor trata el desarrollo y el despliegue de los proyectos de ley más trascendentes del primer año de esta novena legislatura: el inicio de los trabajos del Gobierno; la decisión de dividir el proyecto inicial en cinco subproyectos a finales de junio de 2011; los trabajos parlamentarios; la primera tramitación para el debate a la totalidad de los proyectos; la polémica entre los diversos grupos y subgrupos parlamentarios, tanto dentro como fuera de las comisiones de Asuntos Institucionales y de Empresa y Ocupación; las unidades tramitadoras de este primer gran bloque, y finalmente la aprobación y publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña el día 29 de diciembre de 2011.

Asimismo, se aborda el plan de comunicación elaborado por el Gobierno desde el inicio de este 2012 y las primeras fases del despliegue efectivo, marcado por la puesta en marcha de la Oficina de Apoyo a la Iniciativa Cultural.

En último término, hay que añadir que el artículo hace una valoración general del impacto que tendrán las leyes omnibus en los usuarios finales, tales como juristas, consultores y asesores, tanto del ámbito público como del privado, y remarca la necesidad de ir siguiendo de cerca el despliegue y la aplicación de estas leyes en el día a día de nuestra sociedad.

The parliamentary proceedings of the omnibus Laws and their implementation

Frederic López

Head of Institutional Relations

of the Ministry of Government and Institutional Relations

Agility, simplification and promotion of the economic activity are today three key strategies that the Government can't be said to ignore. With this notion clearly in mind, the legislator tackled the legislative package that the three omnibus bills have come to conform.

In the paper the author reviews the development and the implementation of the most outstanding bills born during the first year of this ninth parliamentary term: the incipient endeavours of the Government; the decision to break up the initial proposal into five at the end of June 2011; the initial parliamentary works as to the proposal; the first proposition to put the proposal to a vote as a whole; the controversy that emerged between several parliamentary groups and subgroups, and this not only constrained to the committees of Institutional Affairs and of Enterprise and Labour, both in charge to issue this first legislative block forward, and finally the approval and publication of the Laws in the Official Parliament Bulletin of December 29, 2011.

Likewise, the plan of communication elaborated by the Government is also tacked herein, reviewing its incipient steps at the beginning of 2012 and its effective implementation, marked by the creation of the Office of Support to the Cultural Initiative.

Finally, the papers makes a general appraisal of the impact that the so-called omnibus Laws will have on the final users, like barristers, consultants and advisors of the public as well as of the private area, and it highlights the need to watch closely as the Laws are deployed and implemented so as to have an accurate view of the implications the Laws may have from day to day on our society and society agents.

La procédure parlementaire des lois d'ensemble et leur mise en œuvre

Frederic López

*Responsable des Relations institutionnelles
du Département de la Gouvernance et des Relations institutionnelles*

Souplesse, simplification et promotion de l'activité économique sont aujourd'hui trois concepts que les institutions ne peuvent ni laisser de côté ni se permettre d'ignorer. C'est avec cette volonté que le législateur a conçu le paquet législatif de référence qui a permis de définir les trois projets de lois "omnibus".

Dans cet article, l'auteur aborde le développement et la mise en œuvre des projets de loi les plus importantes de la première année de cette neuvième législature : les débuts des travaux du Govern ; la décision de diviser le projet initial en cinq parties à la fin du mois de juin 2011 ; les travaux parlementaires ; la première procédure pour le débat sur l'ensemble des projets ; la polémique entre les différents groupes et sous-groupes parlementaires, à l'intérieur comme à l'extérieur des commissions des Affaires institutionnelles, de l'Entreprise et de l'Emploi, les unités de procédure de ce premier bloc, et enfin l'approbation et la publication au Journal officiel du Parlement de Catalogne, le 29 décembre 2011.

Il traite par ailleurs du plan de communication élaboré par le Govern depuis le début de 2012 et les premières phases de la mise en œuvre effective, marquée par la mise en place du Bureau de soutien à l'initiative culturelle.

Enfin, il convient d'ajouter que l'article propose une évaluation générale de l'impact des lois "omnibus" sur les utilisateurs finaux, notamment les juristes, les consultants et les conseillers aussi bien du domaine public que privé, et souligne la nécessité de continuer à suivre de près la mise en œuvre et l'application de ces lois dans la vie quotidienne de notre société.

Balanç de l'activitat parlamentària del Govern durant el primer any de la IX legislatura

Roser Serra i Albert

Cap de l'Àrea d'Afers Parlamentaris Interdepartamentals del Departament de Governació i Relacions Institucionals

1. Introducció
2. L'activitat legislativa
 - 2.1. L'impuls legislatiu i l'agenda legislativa del Govern
 - 2.1.a) L'impuls de noves lleis catalanes
 - 2.1.b) La modificació de lleis estatals
 - 2.2. La producció legislativa
 - 2.3. Les normes del Govern amb rang de llei: decrets llei i decrets legislatius
3. L'activitat d'impuls i de control polític
 - 3.1. El control polític sobre el Govern
 - 3.1.a) Les preguntes orals al president i al Govern
 - 3.1.b) Les interpel·lacions
 - 3.1.c) Les sessions informatives de membres del Govern
 - 3.1.d) El debat de política general
 - 3.1.e) El debat monogràfic sobre la reforma constitucional
 - 3.2. L'impuls de l'acció política del Govern
 - 3.2.a) Les mocions
 - 3.2.b) Les resolucions
4. El control del Síndic de Greuges sobre l'actuació de l'Administració de la Generalitat
 - 4.1. L'informe anual de 2010
 - 4.2. Els informes extraordinaris
5. Procediments de control del principi de subsidiarietat
6. Síntesi

1. Introducció

En la IX legislatura, set forces polítiques van obtenir representació parlamentària, tot garantint el necessari pluralisme polític de la cambra. L'arc parlamentari ha quedat compost per sis grups parlamentaris: CIU, PSC, PPC, ICV-EUiA, ERC i el Grup Mixt,¹ dins del

¹ L'arc parlamentari de la IX legislatura està compost per: CIU amb 62 diputats, PSC amb 28; PPC amb 18; ICV-EUiA amb 10, ERC amb 10; i el Grup Mixt amb 7 diputats (dels quals 3 són del subgrup de Ciutadans; 3 són del subgrup de Solidaritat per a la Independència, i 1 diputat no adscrit, Joan Laporta). Per facilitar l'ordenació del treball i els tràmits parlamentaris del Grup Mixt, compost de dues formacions polítiques, es va optar per reformar el Reglament del Parlament i permetre la creació de subgrups parlamentaris. El Ple de 19 de gener de 2011 va

qual s'han concentrat dos subgrups² per a les

aprovar reformar l'article 22 del RPC que regula el grup mixt, amb l'addició d'un article 22 bis i la modificació de l'article 25. Reforma del Reglament del Parlament (211-00001/09) (BOPC 8, de 19.01.2011, pàg. 3). També publicat en el DOGC 5809, de 20.02.2011, pàg. 6098. A partir d'aquesta reforma reglamentària, dins del Grup Mixt es poden constituir subgrups, integrats per un mínim de tres diputats d'una mateixa formació.

² La reforma del Reglament permet que els subgrups puguin funcionar autònomament i puguin presentar iniciatives legislatives, subscriure els procediments parlamentaris que pot presentar un grup parlamentari, i també assistir amb veu i vot a les reunions de la Junta de Portaveus. Per a la resta de qüestions de l'activitat parlamentària, com ara la distribució proporcional de diputats que els corresponen a les comissions, els temps d'intervenció, les interpel·lacions i les preguntes al Govern, els subgrups s'han de repartir el treball parlamen-

formacions polítiques de Solidaritat Catalana per la Independència (SI) i Ciutadans (C's), i un diputat no adscrit.³ Cap grup parlamentari no ha obtingut la majoria parlamentària necessària per garantir la governabilitat i el grup parlamentari que dóna suport al Govern ha estat el que ha obtingut més representació parlamentària.

L'arc parlamentari de la IX legislatura està compost per sis grups parlamentaris: CIU, PSC, PPC, ICV-EUiA, ERC i el Grup Mixt

La sessió de constitució del Parlament va tenir lloc el 16 de desembre de 2010.⁴ Un cop constituït, els dies 20, 21 i 23 de desembre de 2010 va fer-se la sessió d'investidura del candidat a president de la Generalitat, Artur Mas, en la qual va presentar el seu programa polític de govern⁵ i va sol·licitar la confiança de la cambra.⁶

El discurs d'investidura va girar al voltant de dos postulats: els fets i valors del nou Govern, i el programa de Govern concretat en vuit eixos: economia, empresa i ocupació; educació; sanitat; polítiques socials i de família; se-

tari que correspon al Grup Mixt. Per acord de la Mesa del Parlament del 2 de febrer de 2011 es va repartir la representació dels subgrups en les diferents comissions parlamentàries, les interpellacions i les preguntes al president de la Generalitat i al Govern als plens de l'actual període de sessions. I un acord de la Mesa del 15 de març del 2011 accepta un repartiment del temps d'intervenció del Grup Mixt d'acord amb la proporció següent: 3/7 a cada subgrup i 1/7 al diputat no adscrit.

³ Amb l'estatut de diputat no adscrit dins del Grup Mixt es poden exercir els drets que el RPC confereix als diputats individualment (art. 26 del RPC), com ara presentar esmenes a tramitacions legislatives, intervenir en els debats i presentar preguntes amb resposta oral i interpellacions de manera proporcional a la seva representativitat en el Grup Mixt.

⁴ Decret 193/2010, de 13 de desembre, de convocatòria de la sessió constitutiva del Parlament de Catalunya ([DOGC 5774](#), de 14.12.2010).

⁵ Discurs d'Artur Mas a la sessió d'investidura davant el Ple del Parlament (201-00001/09). L'exposició del programa de govern va tenir lloc els dies 20 i 21 de desembre de 2010 ([DSPC-Sèrie P-2](#), de 20.12.2010, i [DSPC Sèrie P-3](#), de 21.12.2010).

⁶ La investidura es va efectuar en una segona votació, el 23 de desembre de 2010, amb el resultat següent: 62 vots a favor, 45 en contra i 28 abstencions ([DSPC Sèrie P-4](#), de 23.12.2010).

guretat; política territorial i sostenibilitat; administracions, i nació.

En el discurs d'investidura es van presentar els valors del nou Govern: la transparència i la visibilitat de l'acció governamental i el caràcter dialogant i obert

El president de la Generalitat de Catalunya, Artur Mas, va prendre possessió el 27 de desembre,⁷ i el Govern de la IX legislatura va quedar constituït dos dies després, amb la presa de possessió dels consellers. El nou Govern va ocupar el seu lloc en el primer banc del Saló de Sessions en el Ple ordinari del 19 de gener de 2011, coincidint amb la compareixença del president per donar compte de l'estructura i la composició de l'equip de Govern.⁸

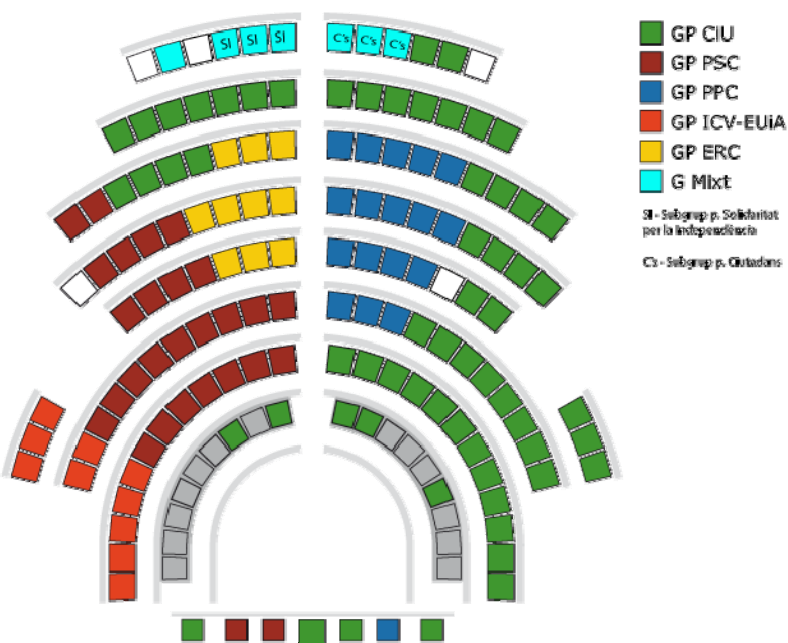
Els vuit eixos programàtics del Govern marcaran la seva activitat parlamentària, i són: economia, empresa i ocupació; educació; sanitat; polítiques socials i de família; seguretat; política territorial i sostenibilitat; administracions, i nació

Un dels trets destacables d'aquesta legislatura ha estat el canvi de la força política al capdavant del Govern de la Generalitat, que, en l'àmbit parlamentari, s'ha traduït en l'existència d'un sol grup que dóna suport al Govern sense disposar de la majoria parlamentària. Governar en minoria té una significativa transcendència en l'activitat parlamentària. L'anomenada "geometria variable" comporta la necessitat que el grup majoritari —el que dóna suport al Govern— hagi de trobar el suport en la resta de forces polítiques per a cadascuna de les votacions. Un suport que varia per a cada iniciativa i que comporta l'aprovació de moltes més iniciatives de control i impuls parlamentari que en l'anterior

⁷ Reial decret 1777/2010, de 24 de desembre, pel qual es nomena president de la Generalitat Artur Mas ([DOGC núm. 5783](#), de 27.12.2010, pàg. 93326, i [BOE 314](#), de 27.12.2010, pàg.).

⁸ Compareixença del president de la Generalitat per donar compte de l'estructura i la composició del Govern (350-00001/09) ([DSPC Sèrie P-5](#), de 19.01.2011).

legislatura, tal com es posa de manifest en aquest balanç del primer any de la legislatura.



2. L'activitat legislativa

Mentre l'exercici de la funció legislativa és un camp d'acció propi del Parlament, el Govern té la iniciativa legislativa amb l'aprovació dels projectes de llei que presenta al Parlament. En els sistemes parlamentaris moderns com el català, el programa legislatiu el defineix principalment el Govern. Estadísticament, la majoria de les lleis aprovades provenen d'una iniciativa governamental que disposa del suport parlamentari necessari. Sense anar més lluny, en la passada legislatura, el 92% de les lleis van derivar de projectes de llei, i només en el 8% de casos van provenir d'una iniciativa dels grups parlamentaris o d'una iniciativa legislativa popular.

En aquest primer any de la legislatura, el 100% de lleis aprovades han tingut origen en un projecte de llei, i en cap cas han estat conseqüència de la iniciativa de la minoria parlamentària ni ciutadana.

2.1. L'impuls legislatiu i l'agenda legislativa del Govern

Amb el Pla de Govern 2011-2014,⁹ aprovat als sis mesos d'iniciar la legislatura, el Govern va identificar els reptes i els objectius estratègics de país per guiar l'acció durant la legislatura, inclosos els compromisos legislatius.

El Govern va concretar la seva agenda legislativa dins el Pla de Govern 2011-2014 als sis mesos d'iniciar la legislatura

Tot i que en el discurs d'investidura¹⁰ el president de la Generalitat ja va avançar accions concretes que pensava impulsar dins l'agenda legislativa, amb aquest Pla s'han concretat els compromisos dins els diferents eixos i àmbits d'actuació. Uns compromisos que comprenen l'impuls de noves lleis catalanes i la promoció per modificar lleis estatals, com també la necessitat de desplegar lleis o millorar-ne l'aplicació.¹¹

⁹ Pla de Govern 2011-2014, aprovat el 3 de maig de 2011 (disponible a www.gencat.cat/pladegovern). És el full de ruta que identifica els reptes i els objectius estratègics de país i, per consegüent, de l'acció governamental que haurà de guiar la IX legislatura. Els vuit eixos del Pla són: economia i sectors productius (eix 1), ensenyament (eix 2), salut (eix 3), polítiques socials i família (eix 4), seguretat (eix 5), política territorial i sostenibilitat ambiental (eix 6), administració (eix 7) i nació, llengua i cultura (eix 8).

¹⁰ En la intervenció, durant el discurs d'investidura, Artur Mas ja va concretar els primers compromisos legislatius del nou Govern: Catalunya necessita un model d'organització territorial a l'Administració de justícia i la futura llei electoral; pel que fa a l'organització territorial, una llei de governs locals, una llei de finançament, la llei de l'Aran i la llei de consultes populars.

¹¹ El Pla de Govern també preveu desplegar i millorar l'aplicació de lleis ja existents. Altres compromisos del Pla de Govern, que ja no són pròpiament agenda legislativa però que hi estan en certa manera vinculats, impliquen el desplegament efectiu de lleis ja existents. Algunes de les lleis que el Govern es proposa desplegar es van aprovar al final de la passada legislatura i d'altres van ser-ho en legislatures anteriors: la llei 18/2003, de suport a les famílies (eix 4.1, promoció de la família i la natalitat); la llei 14/2010, dels drets i les oportunitats de la infància i l'adolescència (eix 4.6, infància i adolescència); la llei 10/2010, d'acollida de les persones immigrades i de les retornades a Catalunya (eix 4.8, immigració); la llei orgànica 2/2009, de reforma de la llei orgànica 4/2000, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, pel que fa a les competències que corresponen a Catalunya (eix 4.8, immigració); la llei

2.1.a) L'impuls de noves lleis catalanes

El Pla de Govern identifica clarament onze futures lleis que l'executiu ha previst impulsar durant la legislatura, entre les quals destaca el paquet legislatiu per aconseguir desenvolupar el marc adequat dels governs locals (la Llei de governs locals i la Llei de finançament local), la Llei general del comerç i dels serveis, la Llei de la ciència per dotar d'un marc jurídic estable el desenvolupament d'un model propi d'R+D+I, la nova Llei de promoció de l'accessibilitat i de

33/2010, de polítiques de joventut (eix 4. 9, joventut); la Llei 5/2008, del dret a les dones a eradicar la violència masclista (eix 4.10, polítiques de dones), i la Llei 20/2010, del cinema, per poder garantir l'oferta de cinema doblat al català de manera consensuada amb el sector (eix 8.3, política lingüística).

Malgrat que el Pla no fa referència expressa al desplegament d'altres lleis, cal tenir present que sí en garanteix el desplegament en la mesura en què aquestes puguin contribuir a realitzar el programa de país dels propers quatre anys recollit en aquest full de ruta. Per tant, hi haurà altres lleis que també es desplegaran com, per exemple, la Llei d'educació de Catalunya (LEC), tal com va quedar manifest en la sessió de control al Govern del 4 de maig de 2011. En respondre a la pregunta al Govern sobre la vigència del marc d'acord de la passada legislatura en matèria de polítiques educatives (tram. 310-00058/09) ([DSPC- P 14](#), de 4.05.2011, pàg. 13), la consellera d'Ensenyament va expressar que tot i que el Pla no feia referència expressa al desplegament de la LEC, sí que en recull clarament l'esperit dins l'objectiu de fer realitat el model educatiu d'interès públic.

Igualment, el Pla també recull compromisos relacionats amb una millor aplicació de les lleis, com és el cas de les lleis següents: la Llei 15/2010, que estableix mesures de lluita contra la morositat en les operacions comercials, escurçant els terminis de pagament segons les disponibilitats de liquiditat de la Tresoreria i en funció del desenvolupament econòmic i l'obertura dels mercats financers; la Llei 16/2009, dels centres de culte; la Llei 13/2006, de prestacions socials de caràcter econòmic, especialment pel que fa al complement de les pensions no contributives, a les prestacions per necessitats bàsiques i d'ajut al manteniment de la llar, així com al complement de les pensions per a les persones vídues; la Llei pel que fa a l'ocupació d'espais públics i la usurpació d'habitatges; la Llei 18/2008, de garantia i qualitat del subministrament elèctric, per millorar la situació de vulnerabilitat del sistema elèctric de Catalunya per assegurar la garantia de subministrament del conjunt de consumidors i usuaris; la Llei 2/2004 de millora de barris, àrees urbanes i viles com a instrument de millora de barris, treballant conjuntament amb els ajuntaments; o la Llei 15/2009, en l'àmbit del dret privat, per adaptar el Centre de Mediació de Dret Privat de Catalunya i racionalitzar els processos de treball.

supressió de barreres, la nova Llei de policia de Catalunya, la nova Llei de l'Aran, la Llei de la finestra única per a totes les administracions catalanes, la Llei sobre el protectorat de les fundacions i les associacions declarades d'utilitat pública, la Llei electoral, i la Llei de consultes populars. ([Vegeu taula annexa](#))

El Pla de Govern conté també el compromís de modificar lleis ja existents. Es tracta del cas concret de la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge, i de la Llei de taxes i preus públics de Catalunya, per establir una o més taxes judicials, amb l'objectiu d'ampliar l'exercici de competències en matèria de mitjans materials que permetin, entre d'altres, la gestió dels recursos econòmics generats per l'Administració de justícia a Catalunya.

A banda, també es preveuen possibles modificacions de les lleis vigents, com ara l'adaptació del dret civil català a la realitat social, estudiant i proposant, si escau, modificacions de les lleis vigents, amb vistes a desenvolupar el dret civil català i completar la renovació del Codi civil català com a instrument per harmonitzar una societat en procés de canvi continu.

2.1.b) La modificació de lleis estatals

De la mateixa manera, el Pla conté propostes per promoure modificacions de lleis estatals. Concretament, proposa impulsar un conjunt de reformes corresponents a l'Administració de justícia que impliquen reformar la Llei orgànica del poder judicial (LOPJ) i d'altres normes complementàries, amb dos objectius: d'una banda, crear el Consell de Justícia de Catalunya com a òrgan de govern desconcentrat del Consell General del Poder Judicial i amb totes les funcions que permetin acostar la justícia al ciutadà; de l'altra, permetre que el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya sigui l'última instància jurisdiccional a Catalunya.

El Pla de Govern preveu promoure modificacions de lleis estatals: per crear el Consell de Justícia de Catalunya i perquè el TSJC sigui l'última instància jurisdiccional a Catalunya

Així mateix, el Govern també preveu demanar que es modifiqui la LOPJ amb dos objectius precisos: el primer, garantir els drets lingüístics dels ciutadans de Catalunya davant l'Administració de justícia, per aconseguir una justícia més àgil i propera al ciutadà, garant de la tutela judicial efectiva; i el segon, transferir la gestió de mitjans personals respecte del cos de secretaris judicials, per assumir la competència plena sobre els mitjans personals de l'Administració de justícia a Catalunya i fomentar l'estabilitat de la plantilla judicial.

Els projectes de llei següents han volgut regular nous aspectes, com ara les consultes populars no referendàries. A banda, dins l'esfera governamental s'han constituït comissions per treballar i elaborar avantprojectes de llei.¹⁴

En global, els primers dotze mesos l'executiu va presentar a la cambra vint projectes de llei, dels quals onze ja han esdevingut lleis, alguns perquè es van tramitar pel procediment de lectura única, i la resta s'estan tramitant actualment al Parlament.

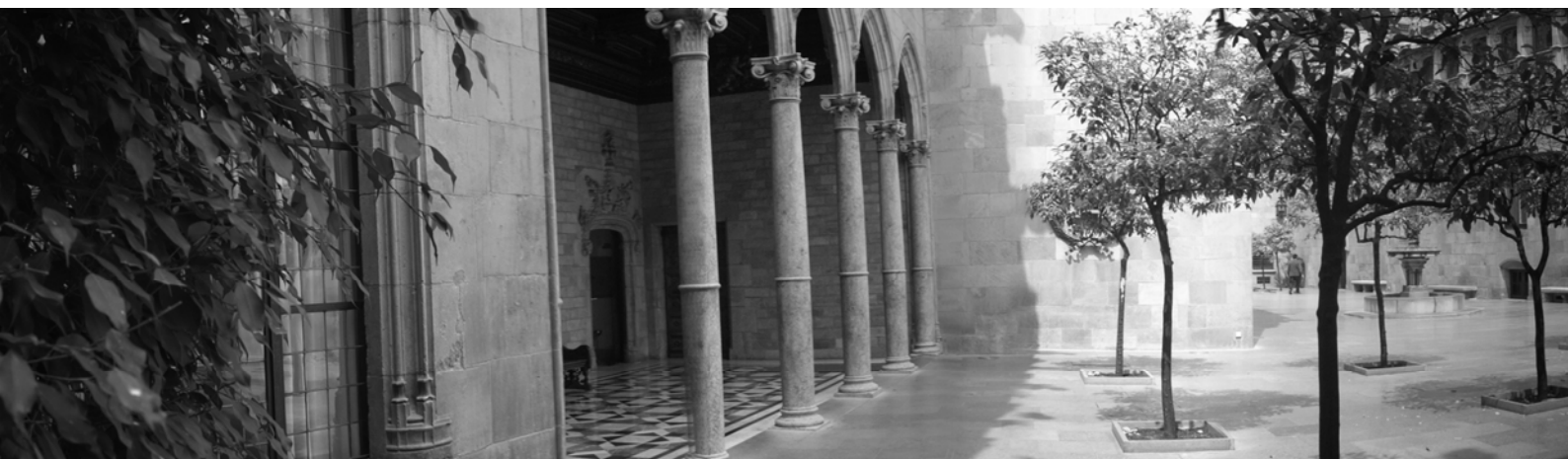


Foto: Rubén Moreno

2.2. La producció legislativa

El Parlament ja ha aprovat onze lleis, totes derivades de la iniciativa del Govern. Els projectes legislatius inicialment impulsats des del Govern han donat resposta a necessitats dels primers moments. Aquest ha estat el cas dels projectes de llei per regular la situació de pròrroga dels pressupostos corresponents al 2010 i per modificar aspectes de diverses lleis vigents, com la Llei de l'Autoritat Catalana de la Competència, de l'impost sobre successions i donacions, de vegueries, del llibre tercer del Codi civil, i la Llei del Consell de Governos Locals. Altres modificacions s'han fet en un context més ampli, amb les tres iniciatives conegudes com a lleis òmnibus,¹² per modificar al voltant de vuitanta lleis.¹³

¹² Un dels objectius prioritaris del Govern ha estat impulsar la modificació del conjunt legislatiu que podia representar obstacles a l'activitat econòmica, i per reactivar el creixement econòmic, en un context de dificultats generalitzades. Davant la situació de crisi econòmica, el Go-

vern va aconseguir presentar unes lleis complexes al Parlament en un breu termini de sis mesos. En aquest sentit, i a títol comparatiu, el Govern de l'Estat va emprar 16 mesos per presentar el Projecte de llei d'economia sostenible, igual d'urgent i prioritari.¹⁵ En aquest sentit,

vern va aconseguir presentar unes lleis complexes al Parlament en un breu termini de sis mesos. En aquest sentit, i a títol comparatiu, el Govern de l'Estat va emprar 16 mesos per presentar el Projecte de llei d'economia sostenible, igual d'urgent i prioritari.

¹³ En aquest sentit, la Sentència del Tribunal Constitucional núm. 136/2011, de 13 de setembre de 2011 ([BOE 245](#), d'11.10.2011) confirma la possibilitat de textos legislatius multisectorials, atès que cap precepte constitucional limita la iniciativa legislativa respecte de projectes plurilegislatius.

¹⁴ Decret 4/2012, de 10 de gener, pel qual es crea la Comissió per a l'elaboració dels documents preparatoris dels avantprojectes de llei de governs locals i d'hisendes locals ([DOGC 6043](#), de 12.01.2012).

¹⁵ Discurs d'Artur Mas davant el Parlament, en la sessió d'investidura al Ple del Parlament ([DSPC-P- núm. 2](#), de 20.12.2010, pàg. 10): "Volem una administració àgil. Ens comprometem a no aprovar cap regulació nova que no comporti, com a mínim, l'eliminació d'una d'antiga, i, si poden ser dues, millor. L'objectiu ha de ser menys normes, més ben fetes i més fàcils de complir".

el volum de projectes de llei aprovats pel Govern ha estat més baix que als inicis de les legislatures anteriors.¹⁶

Pel que fa a les majories, per aprovar les onze lleis han tingut lloc les votacions amb les majories parlamentàries necessàries, seguint l'anomenada política de "geometria variable", amb el suport puntual dels diferents grups. [\(Vegeu taula annexa\)](#)

2.3. Les normes del Govern amb rang de llei: decrets llei i decrets legislatius

La potestat legislativa li permet dictar normes amb rang de llei: els decrets llei, per a les situacions extraordinàries i urgents, i els decrets legislatius. Aquesta potestat legislativa de l'executiu té caràcter excepcional i s'ha d'entendre com una forma de col·laboració entre el Parlament i el Govern que s'allunya del monopoli de la funció legislativa pròpia del Parlament.

Exercint la seva competència legislativa per respondre a casos d'urgència o extrema necessitat,¹⁷ aquest primer any el Govern ha aprovat quatre decrets llei.

El primer decret llei de la legislatura, el Decret llei 1/2011 per modificar la Llei 18/2002 de cooperatives de Catalunya,¹⁸ ha permès regular el sector de les cooperatives.

¹⁶ En comparació amb el primer any de la passada legislatura, el Govern ha reduït en un 40% aproximadament, el nombre de projectes de llei. En aquest sentit, aquesta legislatura s'han aprovat 20 projectes de llei, mentre en la VI legislatura se'n van aprovar 28, en la VII legislatura 15, i en la VIII legislatura 33.

¹⁷ L'ordenament jurídic català preveu la figura del decret llei com a disposició legal extraordinària i urgent (art. 64 de l'EAC) que pot aprovar el Govern i que posteriorment (en el termini de 30 dies subsegüents a la data de promulgació) ha de ser validat expressament pel Parlament. Sobre la concurrència del fet habilitant per a dictar decrets llei (caràcter extraordinari i urgència), vid. el [Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 7/2010](#), de 22 d'abril.

¹⁸ Decret llei 1/2011, de 15 de febrer, de modificació de la Llei 18/2002, de 5 de juliol, de cooperatives de Catalunya ([DOGC 5820](#), de 17.02.2011). Resolució 7/IX de convalidació ([BOPC 36](#), de 14.03.2011).

El segon, el Decret llei 2/2011, per modificar el Text refós de la Llei de protecció dels animals, aprovat pel Decret legislatiu 2/2008 i que estableix un règim provisional de captura en viu i possessió d'ocells fringíl·lids per a la cria en captivitat, adreçada a l'activitat tradicional de cant durant l'any 2011,¹⁹ va ser convalidat i posteriorment s'ha iniciat la seva tramitació com a projecte de llei.

El Govern ha aprovat quatre decrets llei, exercint la seva competència legislativa.

El tercer, el Decret llei 3/2011, de mesures urgents en matèria de tresoreria, relatiu a la paga de Nadal als funcionaris,²⁰ no es va arribar a debatre en el Ple perquè prèviament el Govern va notificar a la cambra que no va ser susceptible de produir efectes en desaparèixer l'objecte que el va motivar.²¹

¹⁹ Decret llei 2/2011, de 15 de novembre, pel qual es modifica el Text refós de la Llei de protecció dels animals aprovat pel Decret legislatiu 2/2008, de 15 d'abril, i s'estableix un règim provisional de captura en viu i possessió d'ocells fringíl·lids per a la cria en captivitat, adreçada a l'activitat tradicional de cant durant l'any 2011 ([DOGC 6009](#), de 21.11.2011). Convalidat pel Ple el 30.11.2011.

²⁰ El Decret llei 3/2011, de 20 de desembre, de mesures urgents en matèria de tresoreria ([DOGC 6028A](#), de 20.12.2011), no es va debatre al Ple per a la seva convalidació, atès que el 3 de gener el Govern va acordar que aquest Decret llei no era susceptible de produir efectes en haver desaparegut l'objecte que el va motivar, i així s'ha notificat per escrit a la Mesa del Parlament. No obstant això, el CGE va emetre el Dictamen 1/2012 ([BOPC 222](#), d'11.01.2012, pàg. 17) -en què va considerar constitucional i estatutari aquest Decret- per pronunciar-se sobre la seva adequació a la CE i a l'EAC, responnent a la sol·licitud que, en data de 22 de desembre, van presentar els grups parlamentaris SOC, ICV-EUiA, ERC i els subgrups SI i C's (203-00003/09). El Consell va justificar que el Govern hagués optat per la figura del decret llei per l'excepcionalitat i la urgència del moment econòmic, tot i apuntar que l'argument del no-cobriment de l'addicional tercera no resultava suficient. També va al·legar que el Decret no modifica els pressupostos ni la legislació sobre retribucions públiques, sinó que era una mesura econòmica "puntual i no permanent".

²¹ Resolució 426/IX del Parlament de Catalunya, per la qual es fa pública la derogació del Decret llei 3/2011, del 20 de desembre, de mesures urgents en matèria de tresoreria ([BOPC 244](#), de 8.02.2012). El text no va ser validat pel Parlament en el termini de 30 dies, per la qual cosa està derogat en data de 2 de febrer de 2012.

En darrer lloc, es va aprovar el Decret Llei 4/2011, de necessitats financeres del sector públic, en pròrroga pressupostària.²²

Els primers mesos no s'han aprovat decrets legislatius, malgrat que la delegació de la potestat legislativa en el Govern està prevista i regulada per l'art. 63 de l'EAC. No obstant això, per incorporar les modificacions produïdes arran de les lleis òmnibus en el corpus legislatiu català vigent caldrà efectuar, si escau, una important tasca de consolidació normativa.²³

3. L'activitat d'impuls i de control polític

Al marge dels procediments legislatius, el Parlament té entre les seves funcions controlar i impulsar l'acció política i de govern per mitjà de diferents mecanismes reglamentaris recollits en el Reglament del Parlament. Amb la funció d'impuls, la cambra promou l'actuació del Govern, mentre que amb la funció de control li demana explicacions sobre actuacions dutes a terme, o bé sobre els propòsits de capteniment en matèries i polítiques de la seva competència, sense que això impliqui qüestionar directament la relació de confiança atorgada en la votació d'investidura. D'aquesta manera, es garanteix el coneixement públic de l'actuació de l'executiu, ja que habitualment la tramitació d'aquests mecanismes té lloc en espais de debat reduïts, com són ara les comissions parlamentàries, i en alguns casos, en sessions plenàries.

²² Decret Llei 4/2011, de 20 de desembre, de necessitats financeres del sector públic en pròrroga pressupostària ([DOGC 6030](#), de 22.12.2011). Resolució 411/IX de convalidació ([BOPC 230](#), de 23.01.2012). Abans de la seva convalidació, el 16 de gener el Consell de Garanties Estatutàries va emetre el Dictamen 2/2012 ([BOPC 227](#), de 17.01.2012) i va concloure que el Decret Llei no era contrari al límit material "pressupost de la Generalitat" fixat per l'Estatut, responent a la petició del Parlament de Catalunya del 29 de desembre de 2011 (plantejada a sol·licitud dels grups parlamentaris de SOC, ICV-EUiA, ERC, SI, Ciutadans i PPC [204-00003/09]).

²³ Per respondre a la necessitat de màxima seguretat per als operadors jurídics i de consolidar la legislació vigent, la Generalitat ha creat un [portal jurídic](#) on es pot consultar el dret vigent a Catalunya, d'acord amb la Llei 11/2011, del 29 de desembre, de reestructuració del sector públic per agilitar l'activitat administrativa.

([Vegeu la taula annexa](#) del conjunt de les iniciatives parlamentàries)

3.1. El control polític sobre el Govern

El Reglament del Parlament preveu diferents instruments per exercir la funció de control polític del Govern de manera permanent. Es tracta de mecanismes reglamentaris que funcionen al marge dels procediments legislatius. Així, trobem els debats generals, les sessions informatives i les compareixences dels membres del Govern, les interpel·lacions que els grups fan al Govern perquè faciliti explicacions sobre una determinada política²⁴ i, finalment les preguntes parlamentàries, que poden ser amb resposta escrita o bé amb resposta oral davant del ple o en comissió parlamentària.

Des del començament de la legislatura, la intensitat del control polític del Govern a Catalunya ha estat elevada,²⁵ la qual cosa reforça el paper del Parlament com a peça clau del sistema democràtic, sense fer-ne disminuir la clàssica funció legislativa deliberant. El Govern ha donat resposta a les garanties de control parlamentari responent les més de 16.000 preguntes parlamentàries, de les quals el 91% han estat escrites i el 8% orals, i responent les 95 interpel·lacions plantejades pels grups parlamentaris.

3.1.a) Les preguntes orals al president i al Govern

Les preguntes al Govern, com a instruments de control polític i, més concretament, les preguntes al president, permeten copsar

²⁴ El nombre màxim d'iniciatives parlamentàries que poden substanciar els grups parlamentaris en cada sessió plenària (gener-juliol 2011), està fixat per acord de la Junta de Portaveus ([BOPC 8](#), de 19.01.2011, pàg. 6) i són: CIU: 3, SOC: 2, PPC: 1 / 2 (cada 3 sessions), ICV-EUiA: 1, ERC: 1, i el G Mixt: 1.

²⁵ El control de l'activitat del Govern ha tingut forts increments en comparació amb el mateix període de la legislatura anterior. En alguns casos ha crescut per sobre del 500%, com ha estat el cas de les resolucions aprovades. També s'ha incrementat el volum de les mocions (poc més del 250%), les preguntes orals en comissió (el 150%), les preguntes escrites (el 88%), les preguntes orals al Govern en el Ple (el 26%); i les interpel·lacions substanciades (el 21%).

l'opinió o el capteniment sobre les qüestions de més interès o de més actualitat de la vida política del país.

Els primers dotze mesos, els grups han plantejat 90 preguntes al president en ocasió de la sessió de control que té lloc a l'inici de cada sessió plenària ordinària:²⁶ unes preguntes que s'han concentrat, majoritàriament, sobre aspectes de política general i de relleu institucional. Un tema destacat durant les primeres sessions de la legislatura ha estat el de les implicacions de les mesures d'estalvi impulsades des del Govern, qualificades de "retallades" des dels grups de l'oposició.



Foto: Jordi Bedmar

També s'han plantejat reiteradament preguntes amb connotació econòmica i sobre les actuacions del Govern per fer front a la crisi, el problema de l'atur i la creació d'ocupació, a banda de la recuperació econòmica o la consolidació de l'estat del benestar. Finalment, les relacions institucionals amb l'Estat, especialment pel que fa al plantejament del nou model de finançament basat en el con-

²⁶ Les preguntes al president de la Generalitat estan regulades en l'art. 142.3 RPC. Com a novetat d'aquesta legislatura, la sessió de control al Govern té lloc a l'inici de cada sessió plenària. Primerament, correspon als consellers i les conselleres respondre les preguntes formulades pels diputats i, posteriorment, al president (cada grup parlamentari planteja una pregunta i se substancien ordenadament de menor a major).

cert econòmic,²⁷ ha estat un altre àmbit objecte de preguntes plantejades al president.

En el torn de la sessió de control al Govern de cada sessió plenària, els consellers i conselleres han respost oralment 139 preguntes formulades pels grups parlamentaris.²⁸ El volum més elevat de preguntes s'ha centrat en els àmbits competencials dels departaments següents: Territori i Sostenibilitat (16%); Empresa i Ocupació (14%); Ensenyament (12%); Economia i Coneixement (11%); Salut (9%), i Benestar i Família (8%).

3.1.b) Les interpel·lacions

El primer any de la legislatura el Govern ha respost 95 interpel·lacions plantejades pels grups parlamentaris. Aquest instrument de control sobre els motius i propòsits de l'actuació de l'executiu en qüestions de política general ha donat lloc a debatre en seu parlamentària diversos aspectes de l'actualitat política.

Per departaments, els àmbits competencials que han estat més interpel·lats han estat els corresponents a: Empresa i Ocupació (17%), Economia i Coneixement (16%), Territori i Sostenibilitat (15%), Salut (11%) i Governació i Relacions Institucionals (11%).

²⁷ Pregunta al president de la Generalitat per respondre oralment en el Ple sobre les perspectives per al 2012 i les principals actuacions previstes (317-0009/09), sessió plenària del 21.12.2011 ([DSPC-P 37](#)). Un cop transcorregut el primer any de govern, la pregunta demana sobre les perspectives i accions principals previstes per a l'any 2012, i la resposta orienta en tres direccions: el desplegament de les anomenades «lleis òmnibus», de simplificació de l'Administració, d'agilitat i de reactivació econòmica; segona: posar les bases amb el sanejament dels comptes públics per afavorir el relleu econòmic, des del punt de vista de la modernització de l'economia, del suport al teixit empresarial, amb vista a les polítiques socials, i de la internacionalització i de les infraestructures; i, tercera, acabar l'any 2012 en una situació millorada.

²⁸ Les preguntes al Govern estan regulades en l'art. 142.3 RPC. El nombre màxim de preguntes parlamentàries que poden substanciar els grups parlamentaris en cada sessió plenària són: CIU, 3; SOC, 2; PPC, 1 / 2 (cada 3 sessions); ICV-EUiA, 1; ERC, 1; i el Grup Mitx, 1 ([BOPC 8](#), de 19.01.2011, pàg. 6).

3.1.c) Les sessions informatives de membres del Govern

Com és habitual en cada inici de legislatura, coincidint amb l'arrencada del treball governamental han tingut lloc les compareixences inicials dels membres de l'executiu, entre les quals destaca la compareixença inicial del president de la Generalitat davant el Ple per donar compte de la creació i la configuració del Govern, el 19 de gener de 2011,²⁹ en què va informar de la reducció de departaments i la concentració consegüent d'àmbits competencials.

Al llarg del primer trimestre es van anar succeint les compareixences primeres dels nous consellers i conselleres del Govern davant les comissions parlamentàries respectives³⁰ per informar dels objectius i línies d'actuació de cada departament. La ronda de compareixences en comissió de l'equip del Govern es va tancar amb una sessió informativa de la vicepresidenta Joana Ortega a principis de març.³¹

El primer trimestre de l'any van tenir lloc les compareixences dels membres del Govern davant les comissions parlamentàries per informar de les línies d'actuació de cada departament

Un cop finalitzada la roda de compareixences d'inici de legislatura, els consellers i les conse-

lleres van continuar puntualment amb la seva presència en comissions per informar sobre qüestions i actuacions concretes dels seus departaments, sobre qüestions relacionades amb el desplegament de les diferents polítiques públiques, per respondre les preguntes orals en comissió plantejades pels grups i actuacions concretes de l'àmbit respectiu, o per explicar les previsions pressupostàries de cada departament. Per departaments, els àmbits competencials que han estat objecte de més compareixences han estat els corresponents a: Interior (11 sessions informatives), Empresa i Ocupació (7), Economia i Coneixement (6), Cultura (6) i Salut (5), principalment.

3.1.d) El debat de política general

El debat sobre l'orientació política general del Govern té lloc anualment a l'inici del període de sessions del setembre. El Govern exposa els resultats de les actuacions dutes a terme durant l'any anterior i presenta les prioritats d'actuació en el seu programa per al curs polític que s'inicia.

Com a eina per controlar l'executiu, aquest debat permet a la cambra verificar com avança l'obra de govern, però també funciona com un instrument d'impuls polític, ja que es clou amb l'aprovació subsegüent d'una resolució que fixa directrius per a l'acció governamental i permet incidir en matèries de política general referides als principals sectors sobre els quals recau la responsabilitat de governar.

El primer debat general de la novena legislatura va tenir lloc entre els dies 27 i 30 de setembre de 2010,³² i es va obrir amb el discurs del president, Artur Mas, que es va centrar en tres aspectes: la reactivació econòmica, el pacte fiscal i l'autogovern. També va fer referència a la política d'austeritat de l'executiu i el compromís de sostenibilitat del nucli dur i l'essència de l'estat del benestar.

El discurs també es va centrar en els principals pols d'interès per al país, al voltant dels quals

²⁹ Compareixença del president de la Generalitat davant del Ple per donar compte de l'estructura i la composició del Govern (tram. 350-00001/09) ([DSPC-P 5](#), de 19.01.2011, pàg. 4).

³⁰ En la IX legislatura s'han constituït vint-i-una comissions (Resolució 2/IX del Parlament, de creació de comissions parlamentàries, BOPC 8, de 19.01.2011, pàg. 6). S'hi addiciona la recent creada Comissió de la Infància, d'acord amb la Resolució 412/IX del Parlament de Catalunya, per la qual es crea la Comissió de la Infància (252-00005/09), ([BOPC 235](#), de 30.01.2012, pàg. 7).

³¹ Sessió informativa amb la vicepresidenta del Govern i consellera de Governació i Relacions Institucionals sobre els objectius i les actuacions que s'han d'impulsar des de la Vicepresidència i el Departament (355-00002/09). [DSPC-C 39](#), de 2.03.2011, pàg. 3. Durant la intervenció, es van exposar els eixos de les àrees de responsabilitat de la vicepresidenta del Govern: l'eficàcia, l'eficiència, el servei a la ciutadania i la cooperació i col·laboració amb tots els partits de l'arc parlamentari i les institucions i associacions de la societat civil.

³² [DSPC-P núm. 25](#), [DSPC-P núm. 26](#), [DSPC-P núm. 27](#) i [DSPC-P núm. 28](#) dels dies 27, 28, 29 i 30 de setembre de 2010, respectivament.

gira l'acció del Govern: el foment de l'ocupació i la reactivació econòmica; la lluita contra el fracàs escolar i el coneixement de les llengües; la formació professional, la universitat, la recerca i la innovació; la sanitat; les polítiques socials; les administracions; la política territorial i la sostenibilitat; les polítiques de seguretat, i, per acabar, la llengua, la cultura, la identitat i l'autogovern. La cloenda de la intervenció va referir-se a les relacions amb l'Estat, en què el president, tal com ja havia avançat en el discurs d'investidura, es va referir al gran repte d'assolir el pacte fiscal per a Catalunya.

El primer debat de política general de la legislatura s'ha centrat en tres aspectes: la reactivació econòmica, el pacte fiscal i l'autogovern

El debat parlamentari es va cloure amb l'aprovació de la Resolució 275/IX,³³ la qual fixa directrius per a l'acció de Govern en diferents àmbits,³⁴ inclòs el de dur a terme un seguit d'actuacions governamentals concretes per arribar a un pacte fiscal per a Catalunya.³⁵

En la Resolució 275/IX el Parlament de Catalunya constata la necessitat d'arribar a un pacte fiscal per a Catalunya fora del sistema

³³ Resolució 275/IX del Parlament de Catalunya sobre l'orientació política general del Govern ([BOPC 150](#), de 6.10.2011).

³⁴ Algunes de les directrius de la Resolució aprovada (sense fer una enumeració exhaustiva) són: el nou model de finançament basat en el concert econòmic; la sostenibilitat i la qualitat assistencial del sistema sanitari; la immersió lingüística; la lleialtat institucional en matèria educativa; el foment de l'ocupació; la reactivació econòmica i els sectors productius; el suport a les empreses, la dinamització del comerç i el turisme; les polítiques d'igualtat i d'integració; la preparació de Catalunya per al corredor mediterrani; les polítiques socials; la reactivació econòmica i els sectors productius, o les administracions públiques i l'organització territorial.

³⁵ A proposta dels grups parlamentaris de CiU i ERC, en el Ple dels dies 4 i 5 de maig de 2011 es va acordar crear una comissió d'estudi d'un nou model de finançament basat en el concert econòmic, per donar compliment a la Moció 4/IX del Parlament, sobre el nou model de finançament basat en el concert econòmic (302-00008/09), aprovada el 9 de març ([BOPC 36](#), de 14.03.2011, pàg. 5). Els resultats del treball es troben a l'Informe d'aquesta Comissió (260-00001/09) ([BOPC 175](#), de 3.11.2011).

de règim comú i de la negociació multilateral, i insta el Govern a dur a terme un seguit d'actuacions concretes

A més d'assenyalar les conclusions del debat, aquesta Resolució introdueix importants elements d'impuls polític que hauran de guiar l'acció de Govern, i sobre els quals el president tindrà ocasió de retre comptes, exclusivament dins l'esfera parlamentària, amb motiu del debat de política general de l'any vinent.



Foto: Eva Guillamet

3.1.e) El debat monogràfic sobre la reforma constitucional

En una democràcia parlamentària els debats monogràfics són una eina eficaç del joc de poders entre el legislatiu i l'executiu. Es tracta de debats que permeten aprofundir el coneixement i el seguiment públic de l'actuació del Govern, i que també potencien la participació del Parlament en la determinació i el desenvolupament del programa, atès que el debat es clou amb una resolució d'impuls de l'acció de l'executiu.

Aquests debats serveixen per analitzar en seu parlamentària les polítiques públiques de gran rellevància ciutadana, com ara l'educació, la salut, el treball o la política territorial; però també de caire més institucional, com per exemple, les relacions amb l'Estat, amb la

resta de comunitats autònomes, amb l'Administració local, i, fins i tot, amb les comunitats europees. Una temàtica també destacada en aquests debats ha estat el desenvolupament de l'autogovern, tant des de la vessant normativa com l'econòmica.

El primer any de la IX legislatura ha tingut lloc un únic ple monogràfic per **debatre sobre la reforma constitucional de les Corts Generals**, amb ocasió del qual els grups parlamentaris i també el Govern van poder exposar i debatre el seu parer sobre aquesta modificació de la carta magna, i que es va cloure amb el desacord del Parlament amb el nou redactat de l'article 135 de la Constitució espanyola.

Com a resultat del debat, que va tenir lloc el 29 de setembre de 2011, es va aprovar la Resolució 274/IX³⁶ que va permetre a la Cambra

³⁶ Resolució 274/IX del Parlament de Catalunya, de rebuig de la reforma de l'article 135 de la Constitució espanyola (255-00002/09) ([BOPC núm.147](#), de 3.10.2011, pàg. 16). Aquesta Resolució s'estructura en quatre parts. A la primera part, el Parlament manifesta el seu desacord respecte de la reforma constitucional perquè no s'ha tingut en compte l'opinió de les institucions de Catalunya i de bona part dels representants electes catalanistes presents a les Corts Generals. També es constata que la Sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut català ha obert una nova etapa en les relacions entre Catalunya i Espanya, i que s'ha produït una ruptura de l'anomenat "pacte constitucional del 1978". A la segona part, el Parlament mostra la disconformitat pel procediment emprat en la reforma esmentada: perquè s'ha seguit el procediment d'extrema urgència, sense motius justificats, i també perquè no es va utilitzar la possibilitat de convocar un referèndum, desaprovechant l'ocasió per utilitzar les possibilitats de participació ciutadana. A la tercera part de la Resolució, el Parlament expressa el seu rebuig amb les decisions de les institucions de l'Estat amb una voluntat de recentralització. Segons el Parlament, aquesta reforma significa una reducció de la capacitat d'autogovern, atès que recentralitza la política econòmica espanyola i limita l'autonomia financera de la resta d'administracions. Pel que fa a Catalunya, l'autonomia financera queda afectada, tant pel que fa a l'establiment del límit de dèficit com pel que fa a la capacitat d'endeutament. I també s'agreugen les problemàtiques com ara el continuat i creixent dèficit fiscal o l'infr finançament municipal. I, finalment, en la quarta part de la Resolució, el Parlament mostra el suport a la capacitat de Catalunya en matèria d'estabilitat pressupostària. La Cambra, davant d'aquesta reforma, dona ferm suport a la capacitat de Catalunya per establir els objectius propis en matèria d'estabilitat pressupostària.

manifestar de forma solemne el seu desacord amb el nou redactat de l'article 135 de la Constitució aprovat per les Corts espanyoles. Aquesta resolució no fixa directrius per a l'acció de govern, però va recollir el sentiment del Govern, expressat per la vicepresidenta en la seva intervenció durant el debat, quan va manifestar el disgust de l'executiu català pel trencament del consens constitucional en tractar-se d'una reforma que podria afectar l'autogovern, especialment a l'autonomia financera i la capacitat inversora dels ajuntaments.

3.2. L'impuls de l'acció política del Govern

El Parlament té, entre les seves funcions, impulsar l'acció política i de govern per mitjà dels procediments reglamentaris que operen al marge dels procediments legislatius. Els dos instruments d'impuls parlamentari per excel·lència són les mocions i les resolucions.

3.2.a) Les mocions

L'arrencada de la nova legislatura ha estat activa. En dotze mesos s'han aprovat 60 mocions, un nombre molt superior a les aprovades en les legislatures anteriors per al mateix període de temps,³⁷ i que deriva de la lògica de les majories en la composició de la cambra en l'actual legislatura.

L'abast més general de la moció, com a eina d'impuls de l'acció governamental, explica que les mocions hagin incidit, en bona part, en les polítiques públiques dirigides a reactivar l'economia productiva i la indústria en el context de crisi econòmica. Gran part de les mocions aprovades han versat sobre aspectes relacionats amb els ajustaments pressupostaris.

Els àmbits competencials que han estat objecte de més mocions han correspost als departaments de: Empresa i Ocupació (23%); Territori i Sostenibilitat (17%); Salut (13%); Gover-

³⁷ En la VI legislatura es van aprovar 36 mocions durant el primer any, en la VII se'n van aprovar 33, i en la VIII legislatura només 17.

nació i Relacions Institucionals (12%), i Economia i Coneixement (10%).

3.2.b) Les resolucions

A diferència de les mocions que són iniciatives orientades a impulsar aspectes generals de la política del Govern, les resolucions són, llevat de les que resulten d'un debat general, instruments d'impuls que tracten sobre un aspecte sectorial, més específic o més concret d'una matèria.³⁸



Foto: Rubén Moreno

En els primers dotze mesos, s'han aprovat 395 resolucions. En comparació amb legislatures anteriors també es detecta un increment del recurs a aquest tipus de tramitació parlamentària per impulsar l'acció de Govern,³⁹ pels mateixos motius que els comentats en el cas de les mocions.

Els àmbits competencials que han estat objecte de més resolucions corresponen als departaments de: Territori i Sostenibilitat (29%); Ensenyament (16%); Empresa i Ocupació

(11%); Salut (9%); Presidència (7%), i Benestar Social i Família (5%).

4. El control del Síndic de Greuges sobre l'actuació de l'Administració de la Generalitat

Tot i que aquesta no és una institució d'impuls i control de l'acció de Govern, en el sentit de la funció que exerceix la cambra, els grups parlamentaris utilitzen sovint els seus informes quan impulsen i controlen l'actuació governamental.⁴⁰ És un fet habitual en la pràctica parlamentària, bàsicament per dos motius: perquè supervisa l'Administració catalana en el desplegament de les polítiques públiques que tenen més repercussió en la vida de les persones, relacionades amb els drets socials o amb la prestació de serveis a la ciutadania; i perquè els seus informes es debaten en seu parlamentària.

Es reforça, en aquest sentit, l'opinió doctrinal que el considera una "magistratura de persuasió", d'acord amb l'elevada incidència i eficàcia de les seves resolucions, malgrat que no té caràcter vinculant, ni coercitiu.⁴¹

Durant el primer any de la legislatura, el Síndic ha aprovat l'informe anual i dos informes extraordinaris.

³⁸ Les mocions i les resolucions insten, en general, el Govern, a realitzar alguna acció concreta o bé a adoptar una determinada posició en relació amb algun àmbit específic. El control del compliment de les resolucions és anàleg al de les mocions. El termini que té l'executiu per donar compte del seu compliment és de quatre mesos, si el mateix text de la resolució no en marca un de més específic (art. 145 i 146 del Reglament del Parlament).

³⁹ En la VI legislatura es van aprovar 299 resolucions durant el primer any, en la VII se'n van aprovar 108, i en la VIII legislatura, 61.

⁴⁰ Per exemple, en la pregunta al Govern sobre les decisions preses en matèria d'educació (310-00004/09), (DSPC-P núm. 6, de 9.02.2011, pàg.7), el diputat Daniel Font, del Grup Parlamentari Socialista, va fer al·lusió a una recomanació del Síndic de Greuges sobre el criteri complementari per resoldre situacions d'empat en el procés de matriculació en els centres sostinguts amb fons públics. Un altre exemple el trobem en la Pregunta al Govern sobre el desplegament del Sistema Català d'Autonomia i Atenció a la Dependència (310-00011/09) DSPC-P núm. 7, de 23.02.2011, pàg. 11, quan conseller de Benestar Social i Família, Josep Lluís Cleries, es va referir a l'informe anual del Síndic de Greuges de 2010 que informava que el temps d'espera de l'any 2010 era entre un i dos anys per a tot el seguiment de la Llei de la dependència, en referència a l'acció del Govern de l'anterior legislatura.

⁴¹ Resolució de 29 de desembre de 2010, sobre aprovació del Reglament d'organització i de règim intern del Síndic de Greuges (DOGC 5796, de 14.01.2011).

4.1. L'informe anual de 2010

Cada principi d'any, el Síndic informa el Parlament sobre les queixes que li adreça la ciutadania i els resultats de la seva labor a través del seu informe corresponent a l'any anterior. Aquest informe, que es debat en la Comissió del Síndic i més tard en sessió plenària, conté aspectes rellevants del funcionament de l'Administració i posa de manifest els problemes més destacats d'aquesta amb els ciutadans, alhora que ofereix alternatives d'actuació.

L'Informe anual del Síndic de Greuges del 2010⁴² va posar de manifest els problemes sobresortints de les relacions entre l'Administració i els ciutadans, en el darrer any de la vuitena legislatura. Es van concentrar en àmbits que són objecte de queixa reiterada: l'Administració pública (majoritàriament queixes sobre el procediment administratiu; l'atenció deguda als ciutadans i el dret a obtenir una resposta per part de les administracions públiques), l'ordenació del territori i els serveis socials (sobretot vinculat a problemàtiques sobre el reconeixement de la dependència i del dret d'accés a les prestacions i dels serveis vinculats o altres prestacions d'assistència social). En aquest sentit, però, en una tercera part dels expedients que va tramitar i cloure el Síndic durant el 2010 va determinar que l'actuació de l'Administració havia estat correcta.⁴³

En el debat de l'Informe davant el Ple, l'*ombudsman* català va aprofitar l'ocasió per recordar la necessitat de desplegar correctament la seva funció inspectora com a Autoritat Catalana de Prevenció de la Tortura (ACPT).⁴⁴

⁴² Informe del Síndic de Greuges al Parlament corresponent al 2010 (360-00002/09), (BOPC 31, de 4.03.2011) que es va debatre en el Ple del 4 de maig de 2011 (DSPC-P núm. 14, de 4.05.2011)

⁴³ En el 32% dels casos de les actuacions tramitades (queixes i actuacions d'ofici) i finalitzades, el Síndic de Greuges va considerar que l'actuació de l'Administració havia estat correcta, abans o després que el Síndic iniciés les corresponents investigacions.

⁴⁴ En aquest sentit, cal esmentar que la Cambra va aprovar, el 26 de setembre de 2011, la Resolució 273/IX del Parlament de Catalunya, sobre el desplegament de la Llei 24/2009, del Síndic de Greuges, la comunicació de l'ac-

Durant el debat, la majoria dels grups parlamentaris —conscients que les queixes funcionen com un “termòmetre social” de les relacions entre l'Administració i els ciutadans, i recullen les temàtiques quotidianes que més preocupen la ciutadania— van acordar fugir del guió habitual del debat d'aquest informe, per evitar instrumentalitzar-lo excessivament des d'un punt de vista polític. En aquest sentit, es van comprometre a utilitzar l'Informe anual per promoure iniciatives parlamentàries (propostes de resolucions, iniciatives legislatives, mocions, etc.) amb vistes a reduir els aspectes i mancances que hi apareixen reiteradament, i per contribuir al dret a la bona administració i, en definitiva, per millorar el funcionament del conjunt d'administracions públiques.

Com a instrument que serveix de control parlamentari, cal recordar finalment que els grups parlamentaris de l'oposició tendeixen a tenir present aquest informe que pot ser emprat per erosionar l'executiu, mentre que els grups que donen suport al Govern poden utilitzar-lo per justificar l'acció de govern quan rep una valoració positiva per part del síndic.

4.2. Els informes extraordinaris

Els informes extraordinaris són estudis monogràfics sobre temàtiques que han rebut una especial atenció per part del síndic, amb els quals aquest formula propostes per a la millora de l'Administració i que ajuden a definir el *dret a la bona administració* de l'article 30 de l'Estatut. En el primer any de la legislatura, el síndic ha presentat dos informes per tractar de problemàtiques diferents: els drets dels infants i la prevenció de la tortura.

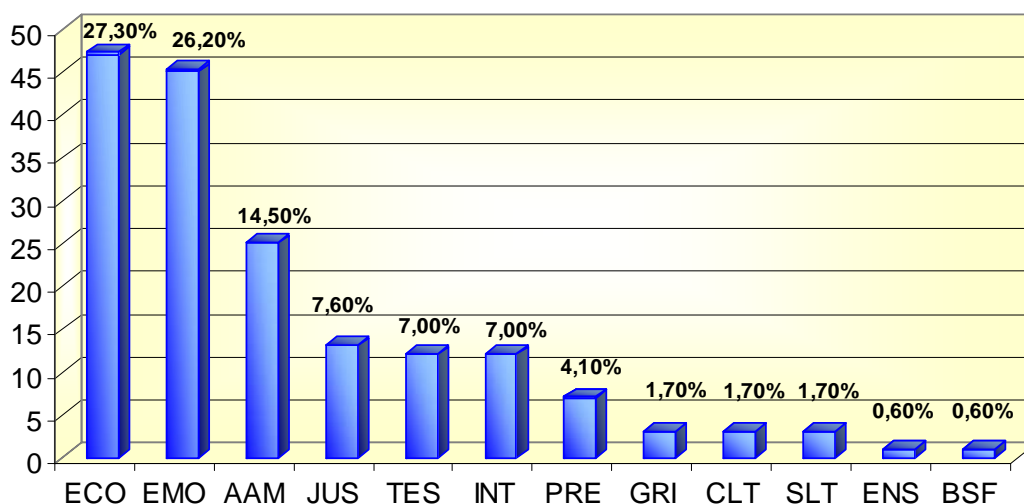
L'Informe sobre els drets dels infants deriva del mandat exprés de la Llei 14/2010 dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència al síndic per supervisar aquests drets amb un

tuació del Síndic com a Autoritat Catalana per a la Prevenció de la Tortura i d'altres Tractes o Penes Cruels, Inhumans o Degradants i la signatura d'un conveni de col·laboració amb el Govern de l'Estat que permeti al Síndic complir les seves funcions en espais de titularitat estatal (250-00434/09) (BOPC 147, de 3.10.2011, pàg. 16).

informe⁴⁵ i, a partir d'ara, la institució l'elaborarà anualment coincidint amb l'inici del curs escolar. En aquest primer informe, el síndic va alertar, en conjunt, del fet que la disminució de la cobertura d'alguns serveis de prestacions públiques pot incrementar les desigualtats i fer créixer les situacions de vulnerabilitat, també en l'àmbit de la infància.⁴⁶

venció de la Tortura i d'altres Tractes o Penes Cruels, Inhumanes o Degradants desplegadas el 2011; una activitat de control que el Síndic pot efectuar en tots els espais en què es trobin persones privades de llibertat.

Temàtiques sobre les quals s'han efectuat controls sobre el principi de subsidiarietat – Correspondències amb els departaments de la Generalitat (IX Legislatura)



Amb l'Informe corresponent a l'Autoritat Catalana per a la Prevenció de la Tortura,⁴⁷ el Síndic de Greuges ret comptes de les seves actuacions com a Autoritat Catalana de Pre-

5. Procediments de control del principi de subsidiarietat

El control que efectua el Parlament de Catalunya respecte del principi de subsidiarietat de futurs textos normatius de la UE es va instaurar just al final de la passada legislatura.⁴⁸ Aquest nou procediment parlamentari funciona des de l'abril de 2010 amb l'objectiu de verificar amb efectes *ex ante* si aquests pro-

⁴⁵ L'article 29.2 de la [Llei 14/2010](#), dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència preveu: "2. El síndic o síndica de greuges i l'adjunt o adjunta al síndic per a la defensa dels drets dels infants i dels adolescents han de presentar anualment a la comissió parlamentària corresponent un informe específic sobre la situació de la infància a Catalunya amb relació als drets establerts per la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l'infant i la legislació relativa a infància i adolescència.

⁴⁶ Informe del Síndic de Greuges sobre els drets de l'infant (360-00004/09) ([BOPC 176](#), de 4.11.2011, pàg. 5). Pendent de ser tramitat a la Comissió Parlamentària de la Infància.

⁴⁷ Informe del Síndic de Greuges relatiu a les activitats de l'Autoritat Catalana de Prevenció de la Tortura corresponent al 2011 (360-00005/09) ([BOPC 229](#), de 20.01.2012). Recentment han plantejat iniciatives relacionades amb aquest informe, com són les preguntes orals a respondre per escrit que fan referència al calendari previst pel Govern per donar compliment a les recomanacions que s'hi comprenen (314-15342/09 a 314-15345/09).

⁴⁸ A la cambra catalana aquest procediment de control funciona des d'abril de 2010 i implica un treball marcat per la rapidesa per determinar si la proposta legislativa europea pot vulnerar el principi de subsidiarietat en cas d'afectar competències de la Generalitat (art. 188 EAC). Els grups parlamentaris, a través de la comissió parlamentària competent en funció de la matèria (segons quin sigui l'àmbit regulat a la proposta legislativa europea), disposen únicament de 4 setmanes (art. 181 del RPC) per estudiar-la i emetre un dictamen motivat (art. 6 de la Llei estatal 24/2009 que modifica la Llei estatal 8/1994 sobre el funcionament de la Comissió Mixta para la UE, [BOE 308](#), de 23.12.2010).

jectes legislatius poden vulnerar competències de la Generalitat.⁴⁹

Durant el primer any de la legislatura, el Parlament ha rebut més d'un centenar de consultes per controlar si les propostes legislatives europees poden afectar les competències autonòmiques

L'experiència del Parlament en l'aplicació d'aquest principi, tot i ser breu, ja ha comportat una important activitat d'estudi des de l'òptica parlamentària,⁵⁰ i en ocasions també governamental, però sobretot funciona com un mecanisme d'informació de les iniciatives legislatives europees.⁵¹

Els àmbits dels futurs projectes legislatius sobre els quals s'han fet les consultes incideixen en àmbits competencials dels diferents departaments de la Generalitat i, en concret, versen sobre temàtiques que poden condicionar el desplegament de polítiques públiques catalanes. Principalment, comprenen regula-

cions en els camps següents: econòmic i financer, d'empresa i ocupació, i també l'agricultura, l'àmbit de la justícia o de la seguretat. Per això, la finalitat última d'aquest mecanisme de control, també conegut com a "procediment d'alerta ràpida" (*early warning system*),⁵² és constatar la possible afectació, o no, de competències autonòmiques de l'aprovació de cada proposta normativa i la seva posterior implementació en cada estat membre, especialment en el cas dels estats compostos, com el nostre. A títol estadístic, la majoria de les consultes efectuades durant aquest primer any corresponen a futurs reglaments comunitaris (el 69% dels casos), després a directives (24%) i, en menor mesura, a decisions comunitàries (7%). Tres tipus d'instruments normatius de la Unió⁵³ que un cop aprovats tindran caràcter vinculant i regularan aspectes dins dels àmbits competencials d'actuació dels departaments de la Generalitat.

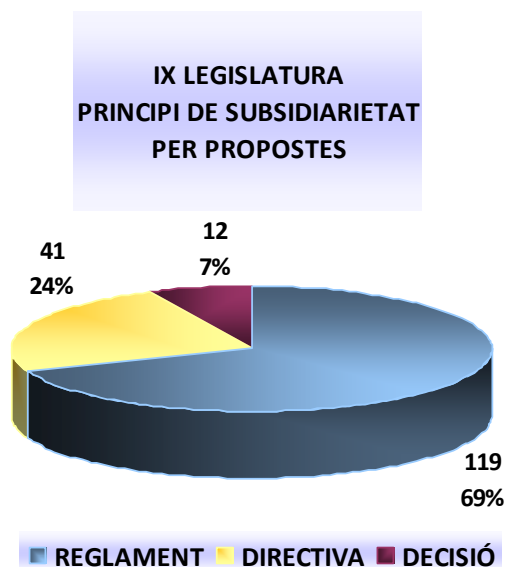
⁴⁹ Es tracta d'un control que estableix el Tractat de Lisboa (art. 5.3 del Tractat de la Unió Europea (TUE), versió revisada pel Tractat de Lisboa, *Diari Oficial de la Unió Europea* (DOUE C-83, de 30.03.2010), i implica la consulta de les cambres nacionals (i, si escau, les regionals) en el procés d'elaboració de la legislació europea. En aquest nou procediment, els parlaments dels estats membres esdevenen un nou actor en el sistema institucional comunitari, tot millorant el funcionament democràtic de la Unió, pel fet d'incorporar les seves cambres legislatives en els treballs dels col·legisladors europeus (l'eurocambra i el Consell de Ministres). Amb la Llei estatal 24/2009, en vigor des del 24 de desembre de 2009, s'ha fixat un procediment per fer participar les cambres autonòmiques segons el qual les Corts Generals han de consultar-les abans de dictaminar en una consulta comunitària sobre un projecte de normativa europea.

⁵⁰ Durant la IX legislatura de les Corts Generals (del 8 d'abril de 2012 al 9 de desembre de 2011) el Parlament va participar en la consulta de 198 iniciatives legislatives de la UE, i va emetre 21 informes que va trametre a la Comissió Mixta para la UE (en total els parlaments autonòmics van enviar 855 comunicacions, incloses les del Parlament de Catalunya). Els parlaments autonòmics més participatius en aquest procediment de consulta van ser: el de Cantàbria (amb 176 comunicacions emeses); el de La Rioja (amb 171 comunicacions); el del País Basc (amb 132 comunicacions); el de Galícia (amb 98 comunicacions) i el d'Aragó (amb 94 comunicacions).

⁵¹ Vid. PALOMARES AMAT, Miquel. "La participación del Parlamento de Cataluña en la aplicación y el control del principio de subsidiariedad", *Revista de Derecho Comunitario Europeo (RDCE)*, núm. 38, gener-abril 2011.

⁵² ARES CASTRO-CONDE, Cristina. "El sistema de alerta temprana para el control del principio de subsidiariedad en la Unión Europea y los Parlamentos autonómicos: diagnóstico y prognosis", *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, núm. 136, abril-juny 2007, pàg. 213-250. L'obligació de la Comissió d'organitzar àmplies consultes en una fase prèvia a l'inici formal del procediment legislatiu comunitari té un gran impacte sobre la participació efectiva de les col·lectivitats territorials a nivell supranacional.

⁵³ L'article 288 del TUE regula els tres actes jurídics de la Unió Europea amb efectes vinculants: els reglaments, les directives i les decisions, (DOUE C-83, de 30.03.2010).



Quant al control del principi de subsidiarietat, però, s'observa que les afectacions que pot tenir la legislació comunitària respecte de les competències autonòmiques sovint no es deriven directament del futur reglament, directiva o decisió, sinó de com s'implementi finalment el que s'hi regula.

6. Síntesi

L'anàlisi de les dades que es desprenen de l'activitat parlamentària del Govern del primer any de la legislatura posen de manifest que el treball parlamentari d'equilibri i col·laboració entre el poder legislatiu i l'executiu -en una legislatura amb un Govern que rep el suport d'un únic grup sense majoria absoluta- té transcendència en l'activitat parlamentària. Des de l'inici de la legislatura ja va quedar clar que les votacions necessitaran de consensos i acords entre els grups parlamentaris per facilitar la governabilitat del país.

En aquest sentit, durant els primers dotze mesos, el Govern ha exercit la seva activitat parlamentària en dues vessants: la d'impuls legislatiu, iniciant el procediment que té lloc a la cambra, i com a institució objecte de control parlamentari (a través de les preguntes, les interpellacions, etc.) i que alhora rep l'impuls per a l'acció política (a través de les mocions i les resolucions).

En primer lloc, pel que fa a la funció de control i impuls parlamentari a la qual s'ha sotmès el Govern durant aquest primer any, convé destacar que la fiscalització, i també les directrius, dels grups a l'oposició respecte de l'activitat governamental ha estat més elevada durant el 2011 del que va ser-ho a l'inici de les legislatures anteriors, en què hi havia una majoria parlamentària més àmplia que donava suport al Govern.

Aquest fet ha comportat que s'hagin aprovat moltes més iniciatives. Quant a les xifres concretes del control parlamentari, el president de la Generalitat ha respost 90 preguntes, i els consellers 139 preguntes i s'han debatut 95 interpellacions; els membres del Govern han

contestat a 389 preguntes orals i han mantingut 52 sessions informatives. Respecte de l'impuls polític i de l'acció de Govern, en el ple s'han aprovat 60 mocions subsegüents a una interpellació, i 394 resolucions.

Pel que fa a l'activitat d'impuls legislatiu, les onze lleis aprovades han tingut origen en un projecte de llei. La Cambra ha legitimat així la iniciativa legislativa del Govern, gràcies al treball dels grups parlamentaris durant tota la tramitació parlamentària dels projectes de llei, entre les quals les lleis òmnibus han estat unes de les més destacades. En termes purament numèrics, per aprovar cada iniciativa legislativa ha calgut un suport, cas per cas, de la majoria parlamentària necessària, d'acord amb l'anomenada "geometria variable".

En aquest context legislatiu, el Govern ha impulsat menys projectes de lleis que en les legislatures anteriors, i alguns d'aquests ja estaven previstos dins els compromisos de la seva agenda legislativa. Fer un balanç del primer any és possible,⁵⁴ però serà al final del quadrienni —en acabar la legislatura— quan es podrà valorar si l'executiu ha desplegat per complet la seva convinença legislativa. L'indicador objectiu per valorar-ne el grau d'assoliment serà principalment la presentació d'iniciatives legislatives davant la Cambra, sens perjudici que durant els quatre anys aquest document programàtic i les previsions que s'hi contenen rebin reajustaments per donar resposta a les necessitats derivades de qualsevol nova conjuntura.

Més enllà, però, de rendir comptes (*accountability*) dels compromisos legislatius en l'entorn sociopolític, caldrà ponderar també el grau de qualitat de les noves lleis i posar l'accent en els problemes que es volia resoldre amb cada nova proposta legislativa, així com valorar si s'han assumit les responsabilitats governamentals inicialment recollides en el Programa.

⁵⁴ [Balanç del primer any de la legislatura del Pla de Govern 2011-2014](#), gener de 2012. Alguns projectes de llei, com el de consultes populars no referendàries, són compromisos assumits per l'executiu dins el balanç del primer any d'aplicació del Pla de Govern.

L'impuls de noves lleis catalanes.

LES LLEIS QUE PREVEU IMPULSAR EL GOVERN DURANT LA LEGISLATURA	
PROJECTE DE LLEI	PLA DE GOVERN
Llei general del comerç i dels serveis de Catalunya	eix 1.8 estructura del teixit productiu.
Llei de la ciència per dotar d'un marc jurídic estable el desenvolupament d'un model propi d'R+D+I	eix 1.10 recerca i desenvolupament
Llei de promoció de l'accessibilitat i de supressió de barreres	eix 4.3 persones amb discapacitat
Llei de policia de Catalunya	eix 5.2 Policia de la Generalitat - mossos d'esquadra
Llei de governs locals de Catalunya, per actualitzar i adequar les competències	eix 7.3 organització territorial i Administració local
Llei de l'Aran, per desplegar el règim jurídic especial previst a l'Estatut d'autonomia de Catalunya	eix 7.3 organització territorial i Administració local
Llei de finançament local de Catalunya, amb els principis de suficiència de recursos, equitat, autonomia i responsabilitat fiscal dels ens locals	eix 7.3 organització territorial i Administració local
Llei de la finestra única per a totes les administracions catalanes	eix 7.3 organització territorial i Administració local
Llei sobre el protectorat de les fundacions i les associacions declarades d'utilitat pública	eix 7.5 dret i societat
Llei electoral de Catalunya	eix 7.6 transparència de l'Administració i de l'acció de Govern
Llei de consultes populars	eix 8.2 defensa i millora de l'autogovern

[Torna](#)

La producció legislativa.

LLEIS APROVADES EL PRIMER ANY DE LA LEGISLATURA (2011)		
LLEI	INICIATIVA	APROVACIÓ
Llei 1/2011 , de 17 de febrer, d'autoritzacions financeres i normes pressupostàries i tributàries durant el període de pròrroga pressupostària (DOGC 5824 , de 23.02.2011)	Acord de Govern d'1.02.2011 (Projecte de llei 200-00001/09)	Sessió plenària de 9.02.2011 Aprovada, en lectura única, per 115 vots a favor (CiU, PSC, PPC i ERC), 7 en contra (SI i Ciutadans) i 10 abstencions (ICV-EUiA)
Llei 2/2011 , de l'11 de maig, de modificació de la Llei 1/2009, de 12 de febrer, de l'Autoritat Catalana de la Competència (DOGC 5880 , de 17.05.2011)	Acord de Govern de 5.04.2011 (Projecte de llei 200-00002/09)	Sessió plenària de 4.05.2011 Aprovada, en lectura única, per 83 vots a favor (CiU, PSC) i 41 en contra (PPC, ICV-EUiA, ERC, SI i Ciutadans)
Llei 3/2011 , de 8 de juny, de modificació de la Llei 19/2010, de 7 de juny, de regulació de l'impost sobre successions i donacions (DOGC 5900 , 15.06.2011)	Acord de Govern de 5.04.2011 (Projecte de llei 200-00003/09)	Sessió plenària d'1.6.2011 Aprovada en lectura única per 80 vots a favor (CiU, PPC i Joan Laporta), i 50 en contra (PSC, ERC, ICV-EUiA, Ciutadans i SI)
Llei 4/2011 , de 8 de juny, de modificació de la Llei 30/2010, de 3 d'agost, de vegueries (DOGC 5900 , 15.06.2011)	Acord de Govern de 10.05.2011 (Projecte de llei 200-00004/09)	Sessió plenària d'1.6.2011 Aprovada, en lectura única, per 79 vots a favor (CiU, PPC, Ciutadans), 39 en contra (PSC, ERC i Joan Laporta) i 12 abstencions (ICV-EUiA i SI)
Llei 5/2011 , de 19 de juliol, de modificació de la Llei 4/2008, de 24 d'abril, del llibre tercer del Codi civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques (DOGC 5925 , 21.07.2011)	Acord de Govern de 7.06.2011 (Projecte de llei 200-00007/09)	Sessió plenària de 6.7.2011 Aprovada, en lectura única, per 132 vots a favor, 0 en contra i 0 abstencions

<p>Llei 6/2011, de 27 de juliol, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2011 (DOGC 5931, 29.07.2011)</p>	<p>Acord de Govern de 31.05.2011 (Projecte de llei 200-00005/09)</p>	<p>Sessió plenària de 20.7.2011 Aprovada per 62 vots a favor (CiU i Joan Laporta), 54 en contra (PSC, ICV-EUiA, ERC, Ciutadans i SI) i 18 abstencions (PPC)</p>
<p>Llei 7/2011, de 27 de juliol, de mesures fiscals i financeres (DOGC 5931, 29.07.2011. Correcció d'errada DOGC 5966, 19.09.2011)</p>	<p>Acord de Govern de 31.05.11 (Projecte de llei 200-00006/09)</p>	<p>Sessió plenària de 20.7.2011 Aprovada per 63 vots a favor (CiU i Joan Laporta), 54 en contra (PSC, ICV-EUiA, ERC, Ciutadans i SI) i 18 abstencions (PPC); aprovació en votació separada de la disposició addicional tretzena per 119 vots a favor (CiU, PSC, ICV-EUiA, PPC i Laporta), 3 en contra (SI) i 13 abstencions (ERC i Ciutadans)</p>
<p>Llei 8/2011, de 27 de desembre, de modificació de la Llei 12/2010, de 19 de maig, del Consell de Governos Locals (DOGC 6034, de 29.12.2011)</p>	<p>Acord de Govern de 15.11.2011 (Projecte de llei 200-00016/09)</p>	<p>Sessió plenària de 21.12.2011 Aprovada, en lectura única, per 128 vots a favor i 3 en contra</p>
<p>Llei 9/2011, de 29 de desembre, de promoció de l'activitat econòmica (DOGC 6035, de 30.12.2011 Correcció d'errades de publicació DOGC 6051, de 24.1.2012. Correcció d'errades de publicació DOGC 6054, de 27.01.2012)</p>	<p>Acord de Govern de 6.07.2011 (Projecte de llei 200-00010/09)</p>	<p>Sessió plenària de 22.12.2011 Aprovada en votacions separades amb diferents suports</p>

<p>Llei 10/2011, de 29 de desembre, de simplificació i millorament de la regulació normativa (DOGC 6035, de 30.12.2011. Correcció d'errades de publicació DOGC 6048, de 19.01.2012. Correcció d'errades de publicació DOGC 6050, de 23.01.2012. Correcció d'errades de publicació DOGC 6053, de 26.01.2012)</p>	<p>Acord de Govern de 6.07.2011 (Projecte de Llei 200-00008/09)</p>	<p>Sessió plenària de 21.12.2011 Aprovada en votacions separades amb diferents suports</p>
<p>Llei 11/2011, de 29 de desembre, de reestructuració del sector públic per agilitar l'activitat administrativa (DOGC 6034, de 29.12.2011) (DOGC 6035, de 30.12.2011. Correcció d'errades de publicació DOGC 6052, de 25.01.2012)</p>	<p>Acord de Govern de 6.07.11 (Projecte de Llei 200-00009/09)</p>	<p>Sessió plenària de 21.12.2011 Aprovada en votacions separades amb diferents suports</p>

[Torna](#)

Visió de conjunt de les iniciatives parlamentàries

Tipus d'iniciativa	Any 2011
Projectes de llei	20
Proposicions de llei	50
Decrets llei	4
Propostes de resolució	761
Resolucions	395
Interpel·lacions	95
Mocions	60
Preguntes orals al president	90
Preguntes orals al Govern contestades en ple	139
Preguntes orals al Govern en comissió (assignades)	1.124
Preguntes orals al Govern en comissió (contestades)	389
Preguntes amb resposta escrita	15.161
Sessions informatives	52
Sol·licituds d'informació	95
TOTAL	18.435

[Torna](#)

L'impuls de l'acció política i de Govern. Anàlisi de les mocions i resolucions del Parlament

Cristina Botella

*Cap de l'Àrea d'Afers Parlamentaris
del Departament de Governació i Relacions Institucionals*

Llicenciada en dret i funcionària de la Generalitat de Catalunya des del 1988. L'any 1991 es va incorporar al Departament de Medi Ambient, que tot just s'acabava de crear, on va iniciar la seva trajectòria com a responsable dels assumptes parlamentaris.

Actualment, exerceix les funcions de cap de l'Àrea d'Afers Parlamentaris del Departament de Governació i Relacions Institucionals, tasca que va emprendre l'any 2006 des del Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació. Col·labora periòdicament en el Kurs sobre la tramitació d'iniciatives parlamentàries que organitza l'Escola d'Administració Pública de Catalunya.



1. Introducció
2. Les funcions del Parlament. *L'indirizzo*
3. Els instruments per a l'impuls de l'acció política i de Govern
 - 3.1. Els debats sobre l'acció política i de Govern
 - 3.2. Els debats específics
 - 3.3. Les propostes de resolució i les resolucions
 - 3.4. Les mocions subsegüents a les interpel·lacions i les mocions adoptades
4. El control de compliment
5. Conclusions
6. Algunes xifres

1. Introducció

L'any 1992, coincidint amb l'inici de la IV Legislatura del Parlament de Catalunya (1992 - 1995), vaig començar a desenvolupar tasques dins d'una àrea d'assumptes parlamentaris de l'Administració de la Generalitat. És des de l'experiència adquirida amb la pràctica continuada dins d'aquest àmbit de treball que vull abordar la qüestió de l'impuls de l'acció política i de Govern, amb l'objectiu d'analitzar l'abast dels compromisos continguts en les mocions i resolucions adoptades per les cambres legislatives.

Per emprendre aquesta anàlisi, però, considero que és necessari fer un breu repàs de les funcions que el nostre sistema polític atorga a

les cambres legislatives, perfilar l'evolució esdevinguda els darrers anys arran de la reforma del Reglament del Parlament, i aventurar les vies que s'obren, tant des de la perspectiva del Govern com del Parlament, per dotar aquestes eines de més rigor i eficàcia.

2. Les funcions del Parlament. *L'indirizzo*

L'article 55.2 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya¹ estableix que "*el Parlament exerceix*

¹ L'Estatut d'autonomia de Catalunya aprovat l'any 1979 regulava les funcions del Parlament en l'article 30.1: "*El Parlament de Catalunya representa el poble de Catalunya i exerceix la potestat legislativa, aprova els pressupostos, impulsa i controla l'acció política i de Govern i exerceix les altres competències que li siguin atribuïdes*

la potestat legislativa, aprova els pressupostos de la Generalitat i controla i impulsa l'acció política i de Govern. És la seu on s'expressa preferentment el pluralisme i es fa públic el debat polític”.

La formulació de l'esmentat article permet distingir clarament dues funcions parlamentàries: la **legislativa** (desenvolupada en el capítol II del títol IV del Reglament del Parlament de Catalunya) i la d'**impuls i control** de l'acció política i de Govern (regulada en el capítol III del títol IV del Reglament del Parlament de Catalunya). La funció de control i impuls, però, ha estat generalment subdividida en dos, en consideració als diferents instruments establerts per al seu exercici.

Així, s'entén que el **control** del Govern i de la seva acció s'exerceix a través de la formulació de **preguntes** (orals en ple, orals en comissió i escrites), **interpel·lacions** i **sol·licituds d'informació**, i amb les **sol·licituds de compareixença**. Amb les preguntes, i molt especialment amb les sol·licituds d'informació, els diputats i diputades del Parlament aconseguen una informació que els és bàsica i fonamental per al correcte exercici de la seva tasca, d'acord amb la interpretació reiterada del Tribunal Constitucional (TC) (STC 161/1988, STC 181/1989 i STC 203/2001).

El control parlamentari del Govern s'exerceix a través de diferents iniciatives: les preguntes orals o escrites, les interpel·lacions, les sol·licituds d'informació i les sol·licituds de compareixença

Negar la informació sol·licitada, doncs, suposa la vulneració d'un dret fonamental, el reconegut en l'article 23 de la Constitució espanyola i, per tant, és susceptible de recurs d'empara davant el TC. El TC, però, ha deixat ben clar que la seva missió acaba en el fet de garantir formalment el dret dels diputats i diputades d'obtenir la informació, sense entrar a valorar el contingut material de les respostes, fet que és considerat per l'alt tribunal com *“un fet produït dins les relacions polítiques entre exe-*

per la Constitució i, d'acord amb ella i l'Estatut, per la Llei que aprovi el propi Parlament”.

cutiu i legislatiu, la finalitat primordial del qual és l'exercici del control, entès en sentit ampli, del primer pel segon” (STC 196/1990) i, per tant, actuar d'altra manera *“suposaria suplan- tar l'acció política per la del Tribunal, en un manifest excés en l'exercici de la seva funció i de les seves competències.”* (Interlocutòria del TC 426/1990).

L'**impuls** de l'acció política i de Govern entra en joc quan, arran de la informació obtinguda, els grups parlamentaris formulen propostes que, en cas de ser aprovades per majoria, insten el Govern a fer una determinada actuació i, per tant, condicionen o dirigeixen políticament l'executiu.

Les iniciatives d'impuls de l'acció política i de Govern insten l'executiu a fer una determinada actuació i, per tant, el condicionen o dirigeixen políticament

Aquesta funció, inclosa en l'Estatut de 1979 sense que tingués precedents en el nostre constitucionalisme, enllaça directament amb la doctrina italiana *“d'indirizzo político del Parlamento”* com un intent de reforçar el paper del Parlament enfront de l'executiu.

L'impuls, doncs, introdueix un canvi en les relacions Govern-Parlament, perquè, partint de la premissa que el Parlament és l'únic titular directe de la sobirania popular, obliga l'executiu a treballar-hi conjuntament per establir els grans objectius polítics i fins i tot concretar les demandes socials que es volen assolir.² Aquesta teoria, però, ha estat rebutjada per un ampli sector de la doctrina, que considera dubtosa la voluntat dels grups parlamentaris de l'oposició de col·laborar amb l'executiu per impulsar la seva acció, sinó que més aviat utilitzen aquesta eina per obstaculitzar-la.

² Rosa Reboredo: “Más allá del control parlamentario, el impulso político”. *Parlamento y Control del Gobierno*. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos.

Certament, l'impuls, en la seva configuració parlamentària actual, pressuposa una actuació responsable tant de l'executiu com del Parlament per garantir l'assoliment dels grans objectius de la política més enllà de la seguretat que pot significar per al Govern una majoria absoluta i de l'ús electoral que puguin fer els grups minoritaris.



Foto: Eva Guillamet

3. Els instruments per a l'impuls de l'acció política i de Govern

Les eines de què, d'acord amb el Reglament del Parlament de Catalunya (RPC), es disposa per impulsar l'acció política i de Govern són, fonamentalment, les **resolucions** (originades per les propostes de resolució i pels debats generals o específics) i les **mocions** (originades per les interpel·lacions).

3.1. Els debats sobre l'acció política i de Govern

L'article 132.1 del RPC estableix que preceptivament *"a l'inici del període de sessions de setembre, el Ple, en una convocatòria específica, té un debat sobre l'orientació política general del Govern."*

El debat, pròpiament, té cabuda dins l'esmentada funció de control, ja que, d'una

banda, el Govern, en la seva intervenció, fa un balanç de les actuacions dutes a terme, un repàs del grau de compliment dels compromisos adquirits i, finalment, exposa quines seran les principals línies d'actuació per als propers períodes de sessions. D'altra banda, els grups parlamentaris, especialment els de l'oposició, rebaten les explicacions del Govern, demanen aclariments i aporten dades concretes que modulen les afirmacions de l'executiu. Però l'article 133.1 estableix que *"una vegada finit el debat, la Mesa del Parlament fixa un termini, que no pot ésser superior a les vint-i-quatre hores, en el qual els grups parlamentaris poden presentar propostes de resolució"*. Un cop presentades, els grups parlamentaris disposen d'unes altres vint-i-quatre hores per estudiar les propostes presentades i presentar-ne propostes transaccionals. És, doncs, en aquest moment que s'inicia la tasca d'impuls en què els grups de la majoria parlamentària cerquen el màxim consens amb els de la minoria per aprovar, finalment, una resolució que marcarà les línies que orientaran la política del Govern en els propers mesos.

No s'ha d'oblidar, però, que les resolucions adoptades pel Parlament, d'acord amb la reiterada jurisprudència del TC abans esmentada, no tenen caràcter de *ius cogens*, és a dir, no generen obligacions que es puguin recórrer davant la jurisdicció ordinària, sinó que despleguen tots els seus efectes en l'esfera política i que, per tant, la màxima exigència que es pot reclamar, sense menysprear el desgast que aquesta situació comporta, és la responsabilitat política del president i dels membres del Govern.

Les resolucions adoptades pel Parlament no tenen caràcter de ius cogens, sinó que despleguen els seus efectes en l'esfera política

A més, mentre que per a les mocions i per a les resolucions adoptades com a resultat del debat d'una proposta de resolució, el RPC (article 140) estableix un termini màxim per donar-los compliment, no en diu res respecte del compliment de la resolució adoptada en els debats sobre l'acció política, ja siguin generals o específics. Aquest buit, s'ha interpretat com una no-obligació de retiment de comptes

per escrit o mitjançant compareixença, sinó que l'esmentat compliment resta subsumit en la intervenció del Govern en el successiu debat sobre l'acció política.

3.2. Els debats específics

Pel que fa als debats específics, l'article 134 del RPC reconeix la iniciativa per fer-los en tres ocasions:

- Si ho demana el president o presidenta de la Generalitat.
- Si ho decideix la Mesa del Parlament, d'acord amb la Junta de Portaveus, a iniciativa de dos grups parlamentaris o d'una cinquena part dels diputats.
- Si una quarta part dels diputats o un conjunt de grups parlamentaris que en representi, com a mínim, una cinquena part, sol·licita un debat sobre l'acció política i de Govern. Aquesta sol·licitud es pot fer un cop cada període de sessions.

Les sol·licituds han d'anar acompanyades d'un guió relatiu als temes que es proposen com a objecte del debat.

Un cop admès a tràmit per la Mesa del Parlament, el procediment de tramitació és el mateix que per als debats sobre l'acció política i de Govern, i les resolucions adoptades gaudeixen de les mateixes prerrogatives.

Una de les principals crítiques que es fa des de l'àmbit parlamentari és la de les dificultats dels grups parlamentaris de la minoria per sol·licitar aquest tipus de debats, en requerir que el nombre de sol·licitants sumin, com a mínim, una cinquena part dels diputats de la cambra. D'aquesta manera, els crítics entenen que es lleva la funció d'impuls d'una de les seves principals característiques: la de donar més força a les minories com a eina per limitar el poder de la majoria i donar més garanties a la llibertat individual.

Des de l'aprovació del nou Reglament del Parlament de Catalunya (RPC), el gener de 2006, el Govern, d'acord amb les previsions de

l'article 134.1 del RPC, ha sol·licitat la celebració de tres debats específics: la situació econòmica i les mesures per a afrontar-la (24.02.10), el món agrari (14.04.10) i la sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut (16.07.10).

Una de les principals característiques de la funció d'impuls és donar més força a les minories parlamentàries com a eina per limitar el poder de la majoria

Pel que fa als grups parlamentaris, d'acord amb el que estableix l'article 134.2 del RPC, al llarg de la VIII Legislatura, CiU va sol·licitar tres debats específics: el desplegament de l'Estatut d'autonomia (19.03.07), el nou model de finançament (24.07.09) i la crisi econòmica que, finalment, va ser retirat. En el decurs de la IX Legislatura s'han presentat dues sol·licituds: de rebuig de la reforma de l'article 135 de la Constitució espanyola (ICV-EUiA, ERC, GM-SI, GM-C's) (30.09.11) i d'impuls de la reactivació econòmica, i sobre la incidència de l'actuació del Govern en la qualitat dels serveis públics (SOC, ICV-EUiA, GM-SI, GM-C's).

3.3. Les propostes de resolució i les resolucions

Les **propostes de resolució** són instruments d'impuls de l'acció política i de Govern que es poden adreçar al Govern, altres institucions o als ciutadans, i que tenen per objecte obtenir una resolució del Parlament. Amb aquest objectiu, un cop admeses a tràmit i publicades al *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* (BOPC), s'obre un termini de set dies perquè els grups parlamentaris puguin presentar esmenes.

En un debat posterior —generalment en comissió, tot i que el Reglament preveu que es puguin tractar en el Ple— els grups parlamentaris efectuen l'argumentació i la transacció, si escau, de les esmenes presentades i, finalment, voten la proposta que, en cas de ser aprovada, dóna lloc a una **Resolució** del Parlament de Catalunya, amb la qual s'insta generalment el Govern a fer una determinada actuació (art. 145 i 146 del RPC).

Les resolucions són instruments d'impuls que insten generalment el Govern a fer una determinada actuació i a rendir comptes del seu compliment davant el Parlament

La Resolució adoptada és assignada a la comissió a la qual correspongui per raó de la matèria que ha de controlar —d'acord amb el procediment establert en l'article 140 del RPC per a les mocions— el seu compliment.

ni genèric el Govern té quinze dies per a la presentació de l'informe de compliment. Interpretar-ho d'una altra manera resultaria estrany, ja que hi ha terminis concrets de molta més llarga durada (sis mesos, un any, abans del finiment de la legislatura, etc.) que gaudeixen, a més, del benefici dels quinze dies posteriors al venciment del termini per retre compte.



Foto: Eva Guillamet

L'esmentat article 140 del RPC, per al control del compliment de les resolucions i mocions, estableix que el Govern, un cop exhaurit el termini que se li ha fixat per donar compliment a la resolució o la moció, disposa de quinze dies per presentar un escrit on es detallen les accions fetes o sol·licitar de comparèixer davant la comissió parlamentària per informar-ne.

El mateix article del RPC continua dient que si la resolució o la moció no especifica cap termini concret, el Govern ha de retre compte del compliment en un termini de quatre mesos, que s'ha de comptar a partir de l'endemà de la publicació de la moció o de la resolució en el BOPC. Aquesta redacció ha donat peu a entendre que el termini per respondre de què disposa el Govern s'exhaureix en els quatre mesos següents a l'aprovació de la resolució o la moció, comptats de data a data, sense que el Govern disposi dels quinze dies posteriors al finiment del termini per fer arribar el compliment a la cambra. No obstant això, el Parlament ha fet sempre una interpretació integradora i ha entès que també per a aquest termi-

Una altra qüestió a tenir en compte és la creixent complexitat dels textos de les resolucions i mocions. Així, una mateixa resolució o moció pot contenir terminis parcials diversos, la qual cosa origina sovint dubtes sobre el moment en què es perfecciona el deure de compliment dels textos adoptats. El buit de la regulació en aquest àmbit, que no va ser cobert per la modificació del RPC de 2006, és sovint origen de confusions. En algunes ocasions, la Mesa del Parlament rep escrits dels diputats i diputades sol·licitant l'exercici del control del compliment d'aquestes mocions i resolucions. En aquest sentit, la Mesa ha entès sempre que no es pot entrar en l'enjudiciament sobre l'incompliment formal d'una resolució o moció fins que no s'ha exhaurit el darrer dels terminis.

Atesa la complexitat de molts dels textos adoptats, l'enjudiciament sobre l'incompliment formal d'una resolució o moció no es pot considerar fins que no s'hagi exhaurit el darrer dels terminis

Una altra qüestió cabdal i de debat reiterat és la referent al contingut material dels compliments del Govern. L'article 140.4 determina que correspon a la comissió competent per raó de la matèria el control del compliment de la moció, la qual, un cop finit el termini que s'ha fixat al Govern per donar-hi compliment, a petició d'un grup parlamentari o de qualsevol membre de la comissió, ha de manifestar el seu criteri pel que fa al compliment de la moció o al retiment de compte del Govern. És, doncs, en l'àmbit de la comissió on es debat si el contingut de la informació tramesa o facilitada pel Govern s'ajusta a les demandes contingudes en el text de la resolució o la moció aprovades.

La manca de compliment formal de mocions o resolucions per part de l'executiu, quan és constatable objectivament, pot comportar traslladar el debat sobre aquest compliment al Ple

El cas extrem és el previst per l'apartat 6 de l'article 140, que va més enllà quan diu que *“si l'incompliment de la moció o el no-retiment de compte pel Govern són constatables objectivament, per manca de la tramesa de la documentació requerida en el temps i la forma hàbils, o perquè no s'ha sol·licitat cap sessió informativa en la comissió respecte a aquella, a petició d'un grup parlamentari o de qualsevol membre de la comissió, l'assumpte passa automàticament a l'ordre del dia de la sessió plenària següent. Els grups parlamentaris disposen de deu minuts cadascun per a fixar llur posició sobre l'incompliment de la moció. Si un grup parlamentari ho sol·licita, el president o presidenta del Parlament ha de preguntar al Ple si considera que el Govern ha donat compliment a la moció.”* És, per tant, la manca de compliment formal, constatable objectivament, el que trasllada el debat al Ple. Tot i que ens seguim movent dins l'àmbit de les relacions Govern-Parlament, on les obligacions són exigibles només políticament, les conseqüències d'un debat on el Parlament expressa la seva crítica a l'executiu poden no ser menors, ja que sovint suposen una reprovació de la seva actuació i, per tant, una eventual minva de la confiança de la cambra.

3.4. Les mocions subsegüents a les interpel·lacions i les mocions adoptades

Les **interpel·lacions** són instrument de control sobre els motius i propòsits de l'actuació del Govern en qüestions de política general. En formular-les, els diputats o grups parlamentaris han de concretar el seu objecte o l'abast material, que ha de ser general. El tret diferencial d'aquests instruments es troba en la seva doble naturalesa: d'una banda permeten el **control** del Govern a través de la informació facilitada, i, de l'altra, en permeten l'**impuls**, ja que tota interpel·lació pot menar a una **moció subsegüent** que insta el Govern a actuar en una determinada direcció.

El termini de què disposa el grup parlamentari o el diputat o diputada que ha formulat la interpel·lació per presentar la moció subsegüent s'allarga fins a les 24 hores posteriors al dia de la substanciació de la interpel·lació. La moció subsegüent presentada s'ha de tractar en la sessió ordinària següent i s'hi poden formular propostes d'esmena per part de tots els grups fins a 1 hora abans de l'inici de la sessió plenària.

Si la moció subsegüent és aprovada, la **moció adoptada** pot instar el Govern —i de fet ho fa generalment— a actuar en un determinat sentit, sobre el qual haurà de retre compte al Parlament, d'acord amb el procediment exposat en l'apartat anterior i regulat per l'article 140 del RPC.

4. El control de compliment

Un cop descrits els instruments d'impuls de l'acció política i de Govern, fent especial atenció als mecanismes de control que inclouen, pertoca ara aprofundir en la força vinculant de les resolucions i mocions adoptades.

Deixant de banda la qüestió abans apuntada del compliment formal de les resolucions i mocions, perquè entenc que ha estat resolta per la reiterada jurisprudència del TC, el que cal analitzar ara és el compliment material d'aquestes iniciatives a través dels informes de control de compliment emesos pel Govern

o de les compareixences. Malgrat ser reiterativa, vull recordar que també el TC ha deixat clar que la valoració del compliment contingut en les respostes del Govern resta exclosa del control jurisdiccional i que només es pot dur a terme en seu parlamentària.

El Tribunal Constitucional ha interpretat reiteradament que la valoració del compliment formal per part del Govern de les resolucions i mocions està exclosa del control jurisdiccional i només es pot dur a terme en seu parlamentària

La valoració sobre el compliment d'una moció o d'una resolució s'ha de deduir d'un debat sobre la qüestió tingut en ple o en comissió. Si el Govern no dóna compliment a les mocions o resolucions o bé ho fa de manera que els diputats no creuen satisfactòria, el Parlament no disposa d'altres mecanismes que el de la desaprovació verbal i, en darrera instància, els d'exigència de responsabilitat política del president i del Govern. En cap cas se'n deriven conseqüències sancionadores tipificades, com tampoc no hi ha procediments d'execució o substitutoris. Si el Ple o la comissió conclou que el Govern no ha donat compliment al mandat parlamentari o que aquest ha estat insatisfactori, no comporta que el Govern hagi de dur-lo a terme. Amb aquesta declaració es clou la tramitació.

És evident que si la moció o resolució insta o demana al Govern que adopti una determinada política específica o bé que dugui a terme una actuació concreta, el Govern té l'obligació d'adoptar les mesures per complir-la, tot tenint present que les actuacions que es deriven d'aquests mandats poden estar envoltades de molts condicionants conjunturals, econòmics o d'altra mena que poden privar de dur a terme una actuació en tota la seva amplitud o en el temps programat, o bé fins i tot d'executar una determinada voluntat en els termes precisos del mandat.

El compliment dels mandats parlamentaris de mocions i resolucions poden estar envoltats de molts condicionants conjunturals, econòmics o d'altra mena

Un exemple concret dels condicionants abans esmentats es produeix quan el Parlament aprova una resolució on s'insta el Govern a fer un infraestructura determinada (escola, hospital, comissaria, etc.). Posteriorment, però, el Parlament aprova la llei de pressupostos que no es dota amb fons per realitzar la infraestructura sol·licitada. No és de rigor, per tant, exigir el compliment estricte d'aquella resolució quan una norma de rang superior dins la jerarquia normativa, i que ha estat aprovada en sessió plenària i per majoria, no ho preveu. Fet que no obsta a la necessitat abans exposada que el Govern informi de les actuacions dutes a terme i que expliciti quina és la seva voluntat, arribat el moment de donar compliment a la Resolució.

En resum, les mocions i resolucions provenen d'actes d'impuls polític del Parlament en termes d'oportunitat política; per consegüent, el Govern ha de disposar la seva activitat al compliment dels mandats expressats. A la fi del termini reglamentari, el Govern elabora i presenta davant la comissió parlamentària que en fa el control, un informe del compliment que s'ha donat a la resolució o moció.

Les mocions i resolucions provenen d'actes d'impuls polític del Parlament, en termes d'oportunitat política, i el Govern ha de disposar la seva activitat al compliment dels mandats expressats

En la mesura que són mandats vinculants políticament, també el judici sobre el seu compliment —si un diputat o grup el sol·licita— es du a terme mitjançant els instruments i procediments previstos en el Reglament del Parlament, i, al capdavant, com ja s'ha dit, serà la comissió o el Ple que després d'un debat amb intervenció de tots els grups expressarà si considera que el Govern hi ha donat compliment.

5. Conclusions

Davant del panorama descrit al llarg de les línies anteriors, quines són les conclusions que en podem extreure? Des de la meua perspectiva, les dificultats i controvèrsies que tant al Parlament com al Govern sorgeixen en aquesta matèria, no tenen el seu origen ni en els instruments establerts pel Reglament del Parlament ni en els mecanismes previstos perquè aquests instruments puguin desenvolupar tot el seu potencial. Cap instrument pot preveure tots i cadascun dels casos que es poden arribar a donar, sinó que s'ha d'entendre com un marc d'actuació que cal modular d'acord amb el principi de lleialtat institucional. Si, a més, com és el cas, ens movem dins l'esfera política, el respecte a les institucions que li donen sentit esdevé cabdal.

Les relacions entre el legislatiu i l'executiu es mouen dins un marc d'actuació que cal modular d'acord amb el principi de lleialtat institucional

L'anàlisi concreta de cadascuna de les legislatures ens explica bona part dels condicionants de la tasca que han de desenvolupar tant el Govern com el Parlament. El nombre de resolucions i mocions adoptades pel Parlament quan el Govern compta amb una àmplia majoria parlamentària és significativament inferior a la xifra de compromisos que el Govern ha d'assumir quan no disposa d'aquest suport majoritari. Paral·lelament, el contingut material dels mandats parlamentaris és més senzill de complir quan s'aproven dins un context d'àmplia majoria.

Contràriament, els grups de l'oposició es troben més reforçats quan es governa en minoria. La necessitat d'arribar a pactes permet l'oposició parlamentària ser més incisiva en les seves demandes, no per desapoderar l'executiu sinó per impulsar-ne la seva acció.

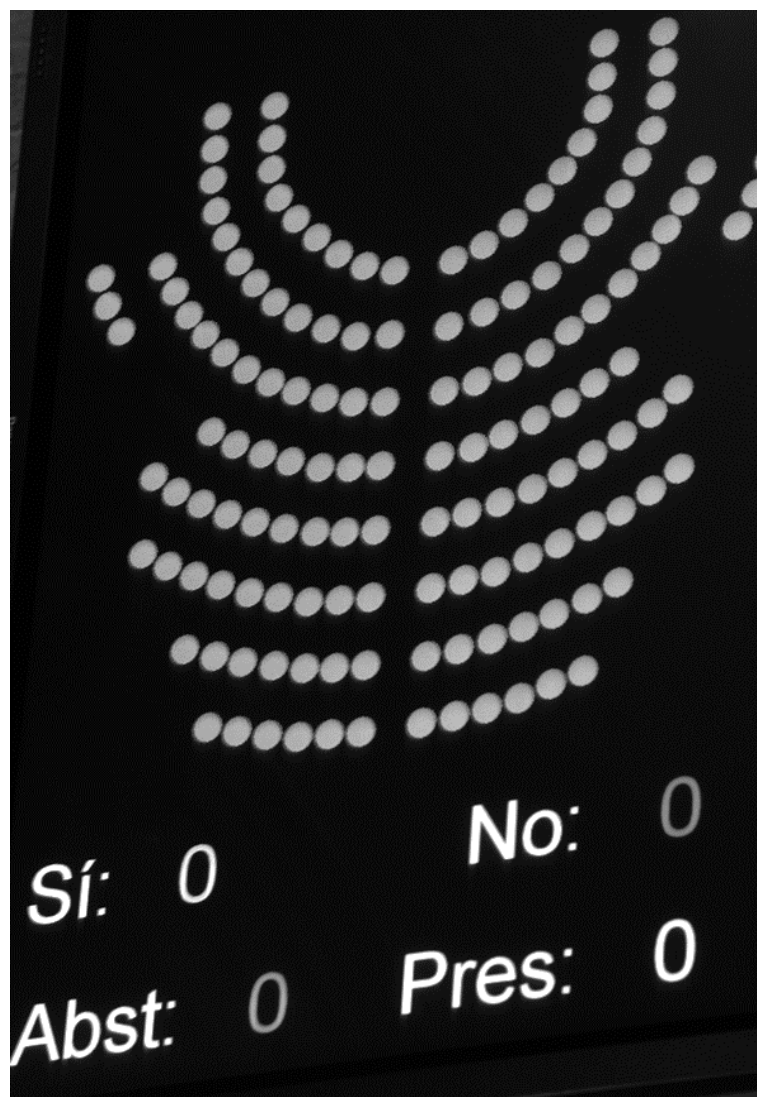


Foto: Eva Guillamet

Quan es governa en minoria, l'oposició parlamentària pot ser més incisiva en les seves demandes —recollides en les mocions i resolucions— per impulsar l'acció governamental

Reflexionar sobre totes aquestes qüestions ens ha de servir, no tant per innovar dins un àmbit àmpliament analitzat, sinó per tornar-lo a situar en la seva justa dimensió. La pràctica diària moltes vegades no ens permet d'allunyar-nos de la problemàtica concreta en què ens trobem immersos, però repensar-la, possiblement, ens farà trobar una solució millor.

6. Algunes xifres

- Nombre de debats específics des de l'aprovació del nou Reglament del Parlament de Catalunya, que va entrar en vigor el gener de 2006.

	Article 134.1 RPC		Article 134.2 RPC	
	VIII Legislatura	IX Legislatura	VIII Legislatura	IX Legislatura
Sol·licitats	3	0	3	2 ³
Celebrats	3	0	2 ⁴	1

- Nombre de resolucions i mocions aprovades per legislatura.

	VI Legislatura	VII Legislatura	VIII Legislatura	IX Legislatura ⁵
Resolucions	1878	341	659	428
Mocions	242	64	75	65

- Nombre de mandats inclosos en les resolucions adoptades després dels debats sobre l'orientació política general del Govern des de la VI Legislatura.

VI Legislatura		VII Legislatura		VIII Legislatura		IX Legislatura	
Número de tramitació	Mandats inclosos	Número de tramitació	Mandats inclosos	Número de tramitació	Mandats inclosos	Número de tramitació	Mandats inclosos
915/VI	75	102/VII	124	70/VIII	127	275/IX	457
1489/VI	101	279/VII	141	301/VIII	180		
				520/VIII	280		

³ El debat sobre l'impuls de la reactivació econòmica i sobre la incidència de l'actuació del Govern en la qualitat dels serveis públics està pendent de substanciació.

⁴ El debat sobre la crisi econòmica sol·licitat per CiU el 22 de febrer de 2010, finalment, va ser retirat atès que el Govern va demanar un debat específic sobre la mateixa qüestió.

⁵ De gener de 2011 a gener de 2012.

L'impuls de l'acció política i de Govern. Anàlisi de les mocions i resolucions del Parlament

Cristina Botella

*Cap de l'Àrea d'Afers Parlamentaris
del Departament de Governació i Relacions Institucionals*

L'article 55.2 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya estableix que “el Parlament exerceix la potestat legislativa, aprova els pressupostos de la Generalitat i controla i impulsa l'acció política i de Govern. És la seu on s'expressa preferentment el pluralisme i es fa públic el debat polític”. La formulació de l'article permet distingir clarament dues funcions parlamentàries: la **legislativa** i la d'**impuls i control** de l'acció política i de Govern.

La funció de control i impuls, però, ha estat generalment subdividida en dos en atenció als diferents instruments establerts per al seu exercici. Així, s'entén que el **control** del Govern i de la seva acció s'exerceix a través de la formulació de **preguntes** (orals en ple, orals en comissió i escrites), **interpel·lacions** i **sol·licituds d'informació**, i amb les **sol·licituds de compareixença**.

Negar la informació sol·licitada, doncs, suposa la vulneració d'un dret fonamental reconegut per l'article 23 de la Constitució espanyola i, per tant, és susceptible de recurs d'empara davant el TC. El TC, però, ha deixat ben clar que la seva missió s'exhaureix en el fet de garantir formalment el dret dels diputats i diputades a obtenir la informació, sense entrar a valorar el contingut material de les respostes (STC 196/1990 i la Interlocutòria del TC 426/1990).

L'**impuls** de l'acció política i de Govern entra en joc quan, arran de la informació obtinguda, els grups parlamentaris formulen propostes que, en cas de ser aprovades per majoria, insten el Govern a fer una determinada actuació i, per tant, condicionen o dirigeixen políticament l'executiu. D'aquesta manera, el Parlament, l'únic titular directe de la sobirania popular, obliga l'executiu a treballar-hi conjuntament per establir els grans objectius polítics i concretar les demandes socials que cal satisfer.

Les eines que, d'acord amb el Reglament del Parlament (RPC), es disposen per impulsar l'acció política i de Govern són, fonamentalment, les **resolucions** (originades per les propostes de resolució i pels debats generals o específics) i les **mocions** (originades per les interpel·lacions). No s'ha d'oblidar, però, que les resolucions i mocions adoptades pel Parlament, d'acord amb la reiterada jurisprudència del TC abans esmentada, no tenen caràcter de ius cogens, és a dir, no generen obligacions contra les quals es puguin recórrer davant la jurisdicció ordinària, sinó que despleguen tots els seus efectes en l'esfera política.

Les resolucions i mocions són instruments d'impuls que insten generalment el Govern a fer una determinada actuació i a retre comptes del seu compliment davant el Parlament, d'acord amb els terminis fixats pel Reglament del Parlament de Catalunya (RPC). En aquest sentit, la Mesa del Parlament ha entès sempre que no es pot entrar a enjudiciar el **compliment formal** d'una resolució o moció fins que no s'ha exhaurit el darrer dels seus terminis. Pel que fa al **contingut material** de la resolució o moció, l'article 140.4 del RPC determina

que correspon a la comissió competent per raó de la matèria el control del compliment de la moció. És, doncs, en l'àmbit de la comissió on es debat si el contingut de la informació tramesa o facilitada pel Govern s'ajusta a les demandes contingudes en el text de la resolució o la moció aprovades.

En definitiva, les mocions i resolucions provenen d'actes d'impuls polític del Parlament en termes d'oportunitat política. Conseqüentment, el Govern ha de disposar la seva activitat al compliment dels mandats expressats, però el compliment dels mandats parlamentaris de mocions i resolucions estan sotmesos a molts condicionants conjunturals, econòmics o d'altre tipus. Per tant, les relacions entre el legislatiu i l'executiu es mouen dins un marc d'actuació que cal modular d'acord amb el principi de lleialtat institucional.

Er impuls dera accion politica e de Govèrn. Anàlisi des mocions e resolucions deth Parlament

Cristina Botella

*Cap der Airau d'Ahèrs Parlamentaris
deth Departament de Governacion e Relacions Institucionaus*

Er article 55.2 der Estatut d'autonomia de Catalonha establís que “eth Parlament exercís era potestat legislativa, apròve es pressupòsti dera Generalitat e contròtle e impulse era accion politica e de Govèrn. Ei era sedença a on s'exprimís preferentaments eth pluralisme e a on se hè public eth debat politic”. Era formulacion der article que permet distinguir claraments dues foncions parlamentàries: era **legislativa** e era d'**impuls e contraròtle** dera accion politica e de Govèrn.

Era foncion de contraròtle e impuls, totun, ei estada generauments dividida en dus per rapòrt as diferents estruments establids entath sòn exercici. Atau, se compren qu'eth **contraròtle** deth Govèrn e dera sua accion s'exercís a traucèrs dera formulacion de **qüestions** (oraus en plen, oraus en comission e escrites), **interpellacions** e **sollicituds d'informacion**, e damb es sollicituds de comparucion.

Negar era informacion sollicitada, donques, represente era violacion d'un dret fonamentau arreconeishut per article 23 dera Constitucion espanhòla e, donques, ei quauquarren susceptible de recors d'aparament deuant deth TC. Eth TC, totun, a deishat fòrça clar qu'era sua mission s'agote en hèt de garantir formauments eth dret des deputats e deputades a obtier era informacion, sense entrar a avalorar eth contengut materiau des responses (STC 196/1990 e era Interlocutòria deth TC 426/1990).

Er **impuls** dera accion politica e de Govèrn entre en jòc quan, ara seguida dera informacion obtenguda, es grops parlamentaris formulen prepauses que, en cas d'èster aprovades per majoritat, solliciten ath Govèrn de hèr ua determinada accion e, donques, condicionen o dirigen politicaments er executiu. D'aguesta manèra, eth Parlament, eth solet titular dirècte dera sobeiranetat populara, oblige ar executiu a trabalhar-i amassa entà establir es grani objectius politics e concretar es demandes socials que cau satisfèr.

Es estruments que, cossent damb eth Reglament deth Parlament (RPC), se dispòsen entà impulsar era accion politica e de Govèrn son, fonamentauments, es **resolucions** (originades pes prepauses de resolucion e pes debats generaus o especifics) e es **mocions** (originades pes interpellacions). Cau non desbrembar, totun, qu'es resolucions e mocions adoptades peth Parlament, cossent damb era reïterada jurisprudéncia deth TC abans mencionada, non an caràcter de ius cogens, ei a díder, non genèren obligacions contra es que se pogue recórrer deuant dera jurisdiccion ordinària, mès que despleguen toti es sòns efèctes en escastre politic.

Es resolucions e mocions son estruments d'impuls que solliciten generauments eth Govèrn a hèr ua determinada accion e a rénder compdes deth sòn compliment ath Parlament, cossent damb es terminis fixadi peth Reglament deth Parlament de Catalonha (RPC). En aquest sens, era Mesa deth Parlament qu'a comprenut cada viatge que non se pòt entrar a jutjar eth

compliment formau d'ua resolució o mocion en quia que non s'a agotat eth darrèr des sòns terminis. Per çò qu'ei deth **contengut material** dera resolució o mocion, er article 140.4 deth RPC que determine que correspon ara comission competent per arrason dera matèria eth contraròtle deth compliment dera mocion. Ei, donques, en encastre dera comission a on se debat s'eth contengut dera informacion remanada o facilitada peth Govern s'ajuste as demanes contengudes en tèxte dera resolució o dera mocion aprovada.

En definitiva, es mocions e resolucions provien d'actes d'impuls politic deth Parlament en tèrmes d'escadença politica. Alavetz, eth Govern que deu disposar era sua activitat ath compliment des mandats exprimidi, mès eth compliment des mandats parlamentaris de mocions e resolucions son sometudi a fòrça condicions conjontoraus, economicas o d'aute tipe. Alavetz, es relacions entre eth legislatiu e er executiu se mòn laguens un marc d'accion que cau modular cossent damb eth principi de leiautat institucionau.

El impulso de la acción política y de Gobierno. Análisis de las mociones y resoluciones del Parlamento

Cristina Botella

*Jefa del Área de Asuntos Parlamentarios
del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales*

El artículo 55.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña establece que “el Parlamento ejerce la potestad legislativa, aprueba los presupuestos de la Generalitat y controla e impulsa la acción política y de Gobierno. Es la sede donde se expresa preferentemente el pluralismo y se hace público el debate político”. La formulación del artículo permite distinguir claramente dos funciones parlamentarias: la **legislativa** por un lado, y la de **impulso y control** de la acción política y de Gobierno por el otro.

La función de control e impulso, sin embargo, ha sido generalmente subdividida en dos en atención en los diferentes instrumentos establecidos para su ejercicio. Así, se entiende que el **control** del Gobierno y de su acción se ejerce a través de la formulación de **preguntas** (orales en pleno, orales en comisión y escritas), **interpelaciones** y **solicitudes de información**, y a través de las **solicitudes de comparecencia**.

Denegar la información solicitada, supone, pues, la vulneración de un derecho fundamental reconocido por el artículo 23 de la Constitución Española y, por lo tanto, es susceptible de recurso de amparo ante el TC. El TC, sin embargo, ha dejado bien claro que su misión se agota en el hecho de garantizar formalmente el derecho de los diputados y diputadas a obtener la información, sin entrar a valorar el contenido material de las respuestas (STC 196/1990 y Auto del TC 426/1990).

El **impulso** de la acción política y de Gobierno entra en juego cuando, a raíz de la información obtenida, los grupos parlamentarios formulan propuestas que, en caso de ser aprobadas por mayoría, instan al Gobierno a emprender una determinada actuación y, por lo tanto, condicionan o dirigen políticamente al ejecutivo. De esta manera, el Parlamento, el único titular directo de la soberanía popular, obliga al ejecutivo a trabajar conjuntamente para establecer los grandes objetivos políticos y concretar las demandas sociales que hay que satisfacer.

Las herramientas que, de acuerdo con el Reglamento del Parlamento (RPC), se disponen para impulsar la acción política y de Gobierno son, fundamentalmente, las **resoluciones** (originadas por las propuestas de resolución y por los debates generales o específicos) y las **mociones** (originadas por las interpelaciones). No se debe olvidar, sin embargo, que las resoluciones y mociones adoptadas por el Parlamento, de acuerdo con la reiterada jurisprudencia del TC antes mencionada, no tienen carácter de ius cogens, es decir, no generan obligaciones contra las cuales se pueda recurrir ante la jurisdicción ordinaria, sino que despliegan todos sus efectos en la esfera política.

Las resoluciones y mociones son instrumentos de impulso que instan generalmente al Gobierno a emprender una determinada actuación y a rendir cuentas de su cumplimiento ante el Parlamento, de acuerdo con los plazos fijados por el Reglamento del Parlamento de Cata-

luña (RPC). En este sentido, la Mesa del Parlamento ha entendido siempre que no se puede entrar a enjuiciar el **cumplimiento formal** de una resolución o moción hasta que no se haya agotado el último de sus plazos. Con respecto al **contenido material** de la resolución o moción, el artículo 140.4 del RPC determina que corresponde a la comisión competente en razón de la materia a tratar el control del cumplimiento de la moción. Es, pues, en el ámbito de la comisión donde se debate si el contenido de la información enviada o facilitada por el Gobierno se ajusta a las demandas contenidas en el texto de la resolución o la moción aprobadas.

En definitiva, las mociones y resoluciones provienen de actos de impulso político del Parlamento en términos de oportunidad política. Consiguientemente, el Gobierno debe disponer su actividad al cumplimiento de los mandatos expresados, pero dicho cumplimiento de los mandatos parlamentarios de mociones y resoluciones está sometido a muchos condicionantes coyunturales, económicos o de otro tipo. Por lo tanto, las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo se mueven dentro de un marco de actuación que hay que modular de acuerdo con el principio de lealtad institucional.

The promotion of political and government action. Analysis of motions and resolutions of Parliament

Cristina Botella

*Head of Parliamentary Affairs
of the Department of Government and Institutional Relations*

Article 55.2 of the Statute of Autonomy of Catalonia states that “the Parliament exercises legislative power, approves the budget of the Generalitat and controls and promotes political and government action. It is the real headquarters for the expression of pluralism and political debate.” The wording of the article, then, sets clearly apart two different parliamentary functions: the **law-making** function on the one hand, and that of **promoting and controlling** the Government’s political and governing action.

The promoting and controlling function, however, has been further subdivided into two in accord with the several instruments set out for its exertion. Thus, it is generally understood that **control** over the Government and the Government’s action is exerted through the formulation of **questions** (oral questions in plenary sessions, oral questions in committee sessions and questions in writing), **appeals** and **requests for information**, and through **requests for appearance**.

Denial to provide the information requested results, then, in a violation of the fundamental right recognized by Article 23 of the Spanish Constitution and is, therefore, subject to appeal before the Constitutional Court of Appeal (CCA). The CCA, however, has made it clear that the goal of the Court expires in fact in formally guaranteeing the right of Members of Parliament to obtain information with no further assessment of the material content of the information supplied (Judgment 196/1990 and Proceedings CCA 426/1990).

The **promotion** of political and government action comes into play when, as a result of the information thus supplied, political groups in Parliament agree on the formulation of proposals for action which, if approved by a majority, urge the government to take a certain course of action and, therefore, influence or direct the Government’s political performance. Thus the Parliament, in fact the sole direct holder of the people’s sovereignty, forces the executive to work hand in hand so as to set political goals at large and to pinpoint social demands to be met.

Following the Regulations of Parliament (RP), the tools available to promote political and government action are then **resolutions** (deriving from proposals and debates general and specific) and **motions** (deriving from appeals). It must be borne in mind, however, that the resolutions and motions adopted by Parliament, according to jurisprudence by CCA above, are not peremptory norms (not subject to *jus cogens*), namely, do not generate obligations against which there be further appealing steps available before the ordinary courts, but rather that they exhaust all their effects in the political sphere.

Resolutions and motions are instruments to urge the Government to take up certain actions as well as to subject the Government’s performance to the Parliament’s supervision, as fol-

lows from the formalities set by the Regulation of Parliament (RP). In this regard, it is generally understood that the **formal execution** of a resolution or motion must not be supervised until all deadlines and formalities have been met. As for the **material content** of a certain resolution or motion, Article 140.4 of RP determines that it is the due Parliament Committee as results from the content-matter incumbent that is in charge of supervision. It is therefore within the range of the incumbent committee that it is established whether the content of the information provided by the Government meets the demands contained in the text of the resolution or motion adopted.

In short, motions and resolutions come from actions to promote the Government's political activity in terms of political opportunity. Consequently, the Government's execution must conform to the mandates thereof established, even if compliance with the mandates of Parliamentary motions and resolutions may waver according to circumstances and the favorable or unfavorable economic conditions. The cooperation between the legislative and the executive is, thus, framed within a certain span of activity where possibilities available must be agreed upon though the principle of institutional loyalty.

L'impulsion de l'action politique et gouvernementale. Analyse des motions et des résolutions du Parlement

Cristina Botella

*Directrice du Direction des Affaires Parlementaires
du Departament de Governació i Relacions Institucionals
(Gouvernement et relations institutionnelles)*

L'article 55.2 du Statut d'autonomie de Catalogne établit que : "Le Parlement exerce le pouvoir législatif, approuve le budget de la Generalitat, contrôle et encourage l'action politique et de gouvernement. Il est le siège où le pluralisme est de préférence exprimé et le lieu où le débat politique est rendu public." La formulation de cet article permet de distinguer clairement les deux fonctions parlementaires : celle **législative** et celle qui est **d'encourager et de contrôler** l'action politique et gouvernementale.

La fonction consistant à encourager et à contrôler a généralement été sous-divisée en deux fonctions, au regard des différents instruments établis pour son exercice. Ainsi, on entend que le **contrôle** du gouvernement et de son action s'exerce par le biais des **questions** (orales en assemblée plénière, orales au sein des commissions ou écrites), **interpellations** et **demandes d'information** et grâce aux **demandes d'audition**.

Refuser l'information demandée implique donc une violation d'un droit fondamental reconnu à l'article 23 de la Constitution espagnole et, par conséquent, susceptible d'un «recours d'empara» devant le Tribunal Constitucional [recours formé devant le Tribunal Constitucional (Tribunal constitutionnel ou TC) pour violation des droits et libertés fondamentales par toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt légitime]. Le TC a toutefois parfaitement rappelé que sa mission se limite à garantir le droit des députées et des députés d'obtenir l'information, sans entrer dans un examen du contenu matériel des réponses (sentence du TC 196/1990 et interlocutoire du TC 426/1990).

La mission d'**encourager** l'action politique et gouvernementale entre en jeu lorsque, au vu de l'information recueillie, les parlementaires formulent des propositions qui, si elles sont approuvées à la majorité, obligent le gouvernement à engager une action déterminée et conditionnent et dirigent l'action politique du pouvoir exécutif. Par là, le Parlement, seul détenteur de la souveraineté populaire, oblige le pouvoir exécutif à travailler conjointement afin de fixer les grands objectifs politiques et de définir les demandes sociales auxquelles il convient de répondre.

Les outils disponibles pour encourager l'action politique et gouvernementale, en accord avec le règlement du Parlement (RPC), sont essentiellement les **résolutions** (découlant des propositions de résolutions et des débats de nature générale et spécifique) et les **motions** (découlant des interpellations). Force est toutefois de ne pas oublier que les résolutions et les motions adoptées par le Parlement, conformément à la jurisprudence confirmée du TC précitée, n'ont pas le caractère jus cogens, c'est-à-dire qu'elles ne font naître aucune obligation sus-

ceptible d'un recours devant les juridictions ordinaires, et qu'elles ne sont assorties d'effets que dans la sphère politique.

Les résolutions et les motions sont des instruments généralement destinés à encourager le gouvernement à agir dans un sens déterminé et à rendre compte de leur respect devant le Parlement, conformément aux délais fixés par le règlement du Parlement de Catalogne (RPC). En ce sens, le bureau du Parlement a toujours considéré qu'il n'est pas possible d'engager une action en justice pour exiger el **respect formel** d'une résolution ou d'une motion, tant que le dernier de ses délais n'est pas arrivé à son terme. Pour ce qui est du **contenu matériel** de la résolution ou de la motion, l'article 140.4 du RPC stipule que le contrôle du respect de la motion incombe à la commission compétente au regard de la matière considérée. Partant, c'est donc au sein de la commission qu'est débattue la question de savoir si le contenu de l'information transmise ou fournie par le gouvernement est conforme aux demandes contenues dans le texte de la résolution ou de la motion approuvée.

En définitive, les motions et résolutions proviennent d'actes adoptés pour encourager la politique du Parlement. Par conséquent, l'activité du gouvernement est de garantir le respect des mandats tels que définis, sachant que le respect des mandats parlementaires des motions et résolutions dépend essentiellement des aléas conjoncturels, économiques ou autres. De fait, les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif s'inscrivent dans un cadre d'action qu'il importe de moduler sur la base du principe de loyauté institutionnelle.

El Programa d'Innovació i Qualitat Democràtica, una eina per millorar l'acció política

Enric Vendrell i Aubach

*Director del Programa d'Innovació i Qualitat Democràtica
del Departament de Governació i Relacions Institucionals*

Nascut a Tarragona l'any 1963.

Llicenciat en dret per la UNED i diplomat en Gestió i Administració Pública per la Universitat Internacional de Catalunya. Ha cursat els crèdits del programa de doctorat sobre Ciència Política i de l'Administració a la Universitat Internacional de Catalunya.



Ha treballat en l'àmbit de la gestió, tant en organismes públics (Tribunal Català de Defensa de la Competència i Consorci Casa de les Llengües) com en entitats privades (Fundació Blanquerna de la Universitat Ramon Llull). Ha estat professor de l'Escola de Relacions Laborals Blanquerna de la Universitat Ramon Llull.

Nomenat director del Programa d'Innovació i Qualitat Democràtica del Departament de Governació i Relacions Institucionals el 7 de febrer de 2012 (Decret 13/2012).

1. Democràcia i política
2. La percepció ciutadana de la política
3. El Programa d'Innovació i Qualitat Democràtica
 - 3.1. El perquè
 - 3.2. No partim de zero
 - 3.3. La necessitat de revisar i ordenar els marcs conceptuals i els instruments metodològics
 - 3.4. Àmbits de treball
4. Síntesi

1. Democràcia i política

El sistema polític català es basa en la democràcia, i la principal característica de les democràcies és que el titular de la sobirania, el poble (article 1.1 de la Constitució espanyola), elegeix els seus representants a les institucions públiques. Aquests representants són els responsables del desplegament de les polítiques que incideixen en la vida quotidiana dels ciutadans: educació, salut, cultura, ordenació del territori, etc.

L'essència de la democràcia és, doncs, la participació ciutadana, que té una primera concre-

ció en la participació electoral. És a dir, la democràcia es fonamenta en la possibilitat de prendre part en els afers públics i decidir quines han de ser les persones que han de dirigir les polítiques públiques. És clar que, perquè es pugui produir aquesta participació, prèviament, caldrà garantir l'existència, l'exercici i el respecte de drets polítics com ara el de reunió, el d'associació, el de llibertat d'expressió, etc.

Aquest principi de la participació, base del sistema polític, no ha estat objecte d'un gran desenvolupament en el nostre ordenament jurídic, més enllà dels aspectes formals i de

regulació del sistema electoral i representatiu. Malgrat els intents inicials dels primers textos constitucionals d'incorporar altres institucions de democràcia directa, a hores d'ara, poc s'ha avançat en aquest aspecte. És més, pot semblar fins i tot, que hi ha un cert replegament cap a la "santedat" de la Constitució i la virtut de la seva immobilitat, així com una interpretació restrictiva pel que fa a la realització del principi democràtic de la participació.

Aquesta interpretació restrictiva és, justament, el contrari del que aconsella la nova realitat social del nostre país. En una societat tan complexa, canviant i fluida com l'actual, amb presència d'interessos tan diversos i, a voltes, confrontats, és fonamental comptar amb més implicació ciutadana en els afers públics. Les eleccions donen legitimitat a les persones escollides, però no n'hi ha prou.

Tampoc no encaixen amb una interpretació restrictiva del principi de la participació les recomanacions de la Unió Europea¹ i del Consell d'Europa², que aposten decididament per cercar nous canals i noves eines d'implicació ciutadana en la cosa pública.

Les actuacions públiques no haurien de dependre tan sols de l'acció o omissió dels grups parlamentaris o municipals. Cal incorporar activament la ciutadania com a motor d'aquesta agenda, partint de la confiança en la seva capacitat. Els futurs possibles es dibuixen des del present i per a aquest disseny ens cal aplegar la major quantitat possible de visions, opinions, arguments i suggeriments.

Per fer-ho, la nostra democràcia necessita més aprofundiment, ens cal una incorporació més elevada de ciutadans i ciutadanes en l'acció pública, ens cal la seva decidida implicació. La millora de la qualitat democràtica és, doncs, un objectiu ineludible de qualsevol acció de govern i hauria de ser també, objectiu de les iniciatives i organitzacions ciutadanes i de la ciutadania en conjunt.

La millora de la qualitat democràtica és un objectiu ineludible de qualsevol acció de govern

La participació electoral no exhaureix les possibilitats de prendre part en els afers públics. Hi ha altres formes com, per exemple, presentar propostes, discutir/debatre actuacions dels poders públics, demanar informació sobre les accions dels governs, etc.

La participació electoral no exhaureix les possibilitats de prendre part en els afers públics, hi ha altres formes

Considerem que un sistema democràtic és de qualitat quan garanteix l'exercici dels drets polítics, té un sistema electoral just i proporcionat, facilita la informació sobre les actuacions públiques, dóna compte dels seus resultats i posa a disposició de la ciutadania instruments i canals perquè contribueixi a la concreció de les accions dels poders públics, ja sigui de manera proactiva, presentant o debatent propostes, o reactiva, manifestant el seu desacord.

Així doncs, qualitat democràtica vol dir:

- Garantir l'exercici dels drets polítics: reunió, associació, informació, expressió, etc.
- Disposar d'un sistema electoral just i proporcionat.
- Accedir a la informació de les actuacions públiques, amb les úniques restriccions relacionades amb la seguretat i la intimitat de les persones.
- Actuar amb transparència en la gestió.
- Rendir comptes, explicant els resultats de les actuacions realitzades.
- Disposar de canals de presentació d'iniciatives ciutadanes a tots els poders públics.
- Disposar de canals de consulta ciutadana, per tal d'intercanviar opinions i arguments per mitjà

¹ Comissió de les Comunitats Europees, [COM \(2001\) 428 final](#)

² Consell d'Europa, [MCL-15 \(2007\)5 final](#)

d'òrgans on participin les organitzacions socials, la ciutadania i els responsables polítics i tècnics.

2. La percepció ciutadana de la política

El Baròmetre d'Opinió Política (3a onada 2011) del Centre d'Estudis d'Opinió (CEO)³ assenjala la **“insatisfacció amb la política”** com el tercer problema de Catalunya, després de l'atur i el funcionament de l'economia, com es pot veure en el quadre següent:

1. En la seva opinió, quins creu que són els principals problemes que té actualment Catalunya?		
	Freqüències	Percentatges
Total entrevistes	2500	100
Atur i precarietat laboral	1478	59,1
Funcionament de l'economia	1381	55,3
Insatisfacció amb la política	551	22,0
Immigració	407	16,3
Relacions Catalunya-Espanya	280	11,2
Sanitat	238	9,5
Inseguretat ciutadana	226	9,0
Sistema de finançament de Catalunya	170	6,8
Educació-cultura-investigació	168	6,7
Crisi i identitat catalana	157	6,3
Millorar polítiques socials	129	5,2
Excessiva pressió fiscal	74	3,0
Accés a l'habitatge	67	2,7
Serveis deficients i males instal·lacions públiques	60	2,4
Incivisme i violència	60	2,4
Manca d'infraestructures i problemes amb el transport	20	0,8
Baix nivell salarial	19	0,7
Altres	81	3,2
Cap problema	8	0,3
No ho sap	31	1,3
No contesta	2	0,1

³ Baròmetre d'Opinió Política (3a onada 2011) del Centre d'Estudis d'Opinió (CEO). [Taules estadístiques](#).

Aquestes dades van coincidint regularment amb les de les anteriors "onades" del mateix CEO, amb les dels "baròmetres" que realitza el Centre d'Investigacions Sociològiques (CIS)⁴ i amb les de la 4a edició de l'Enquesta Social Europea 2008-2009⁵ (està pendent de publicació la 5a edició realitzada al 2010-2011). Segons els analistes, les enquestes semblen acreditar una creixent fractura entre la ciutadania i la cosa pública, la qual cosa comporta un risc de desafecció política que va més enllà de l'allunyament de l'anomenada classe política i que podria fer perillar la pervivència del sistema democràtic mateix.

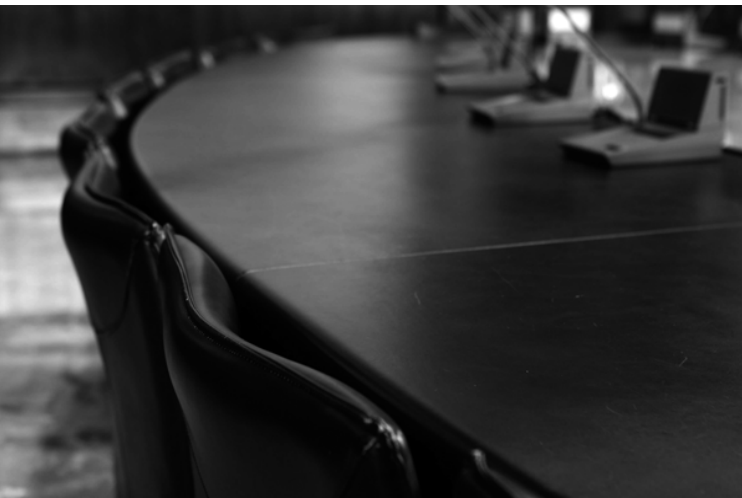


Foto: Eva Guillamet

Sens dubte, mirar de respondre què hem d'entendre per "*insatisfacció amb la política*" suposaria una anàlisi més complexa de la que es pot fer en aquestes pàgines, però segurament sota aquesta expressió s'apleguen els ciutadans i ciutadanes que comparteixen la percepció que la política no està donant resposta als greus problemes de la societat, als problemes que pateixen les persones.

Segurament sota l'expressió "insatisfacció amb la política" hi ha la percepció que la política no està donant resposta als greus problemes de la societat

En aquest sentit, les recents mobilitzacions socials —els "indignats"— poden ser

⁴ [Baròmetre del Centre d'Investigacions Sociològiques \(CIS\)](#)

⁵ [Enquesta Social Europea 2008-2009](#)

l'expressió d'aquest sentiment de descrèdit. Però cal estar alerta, cal evitar que el menyspreu de la política i de les persones que exerceixen alguna responsabilitat política pugui acabar convertint-se en el descrèdit de la democràcia i dels valors i drets en els quals se sustenta, i obrint les portes a perilloses conseqüències.

3. El Programa d'Innovació i Qualitat Democràtica

3.1. El perquè

Els governs han de governar i és la seva responsabilitat dissenyar i executar les accions necessàries per mirar de donar resposta a les necessitats de la ciutadania. Però en una democràcia *de qualitat* els governs tenen, a més, una responsabilitat afegida. És a dir, si es busca la qualitat democràtica no es pot actuar a partir de la idea que "*el fi justifica els mitjans*". Cal treballar en un doble vessant: el què i el com. Fer les polítiques públiques adequades per respondre a les necessitats de la nostra societat i, alhora, aprofundir i millorar el sistema democràtic del qual sorgeixen, precisament, aquestes polítiques públiques. Calen les dues coses.

Hi ha qui pensarà que davant de la greu crisi que estem patint, amb afectacions importants sobre la vida de les persones, preocupar-se pel sistema democràtic és accessori i no principal. Però cal insistir en què l'acció pública neix de la legitimitat democràtica i sense aquesta legitimitat no hi hauria les polítiques. A més, aquestes polítiques públiques tindran més eficàcia si en el moment de dissenyar-les o realitzar-les incorporen altres mirades, escolten altres veus, contrasten altres arguments...

Les polítiques públiques tenen més eficàcia si en el moment de dissenyar-les o realitzar-les incorporen altres mirades, escolten altres veus, contrasten altres arguments...

Aquest és el context on es desenvolupa el Programa d'Innovació i Qualitat Democràtica

creat a finals d'abril de 2011⁶, l'objectiu principal del qual és elaborar una política pública per a la qualitat democràtica, per tal de millorar el nostre sistema polític i dotar-lo de mitjans per afrontar els nous reptes que la societat planteja. Aquesta política formarà part de les actuacions del Govern en aquesta matèria.

L'objectiu principal del Programa d'Innovació i Qualitat Democràtica és millorar el nostre sistema polític i dotar-lo de mitjans per afrontar els nous reptes que la societat planteja

El Pla de Govern, obtingut com a resultat del desplegament del Programa contindrà els eixos i actuacions que s'han de desenvolupar per tal de fer efectiva aquesta millora del sistema polític.

Parlem de Pla de govern, i no de pla interdepartamental, perquè no es tracta de sumar diferents programes dels departaments que tinguin un denominador comú, sinó d'elaborar l'estratègia que permeti una acció de govern, conjunta i coordinada en aquesta matèria.

La millora de l'organització administrativa, de la qualitat dels serveis públics i la seva eficàcia i eficiència ha d'anar acompanyada d'una millora de la política i les polítiques. La primera, entesa com el conjunt de normes i institucions que regulen l'elaboració de les segones i produeixen els resultats concrets en els diferents àmbits: educació, territori, salut, atenció social, etc. Així, malgrat l'evident situació de fragilitat econòmica, volem avançar en aquesta doble línia: la millora de la qualitat dels serveis i la millora de la qualitat de la política. Les tasques de la Direcció General de Relacions Institucionals i amb el Parlament i les del Programa d'Innovació i Qualitat Democràtica estan encaminades a aquest ambició objectiu.

La doble línia del Pla és la millora de la qualitat dels serveis i la millora de la qualitat de la política

⁶ Decret 326/2011, de 26 d'abril, de reestructuració del Departament de Governació i Relacions Institucionals ([DOGC núm. 5867](#), de 28.4.2011).

3.2. No partim de zero

A Catalunya, a partir del restabliment de la democràcia i de l'autonomia, els poders públics han desplegat diferents canals i instruments per afavorir la presència i l'opinió ciutadana en el procés d'elaboració i execució de les actuacions públiques. La iniciativa legislativa popular, els processos de participació en actuacions sectorials: urbanisme, aigua, serveis socials, joventut, etc. i la formalització d'òrgans consultius de caràcter territorial o sectorial, en són alguns exemples.

Tenim, doncs, un bon grapat d'experiències distribuïdes pel territori. Són diverses i variades en municipis petits, mitjans i grans. Hi ha hagut un notable increment de les iniciatives legislatives populars, i la Generalitat, com s'ha dit, ha promogut nous òrgans i processos de debat públic sobre algunes de les seves actuacions.

Tanmateix, els mitjans emprats per promoure la participació no estan, encara, prou identificats ni regulats, ni inscrits en la dinàmica ordinària del funcionament polític i administratiu, malgrat alguna excepció, com la Llei d'urbanisme i les seves previsions de fer debats públics i processos de participació ciutadana. La Llei de consultes populars promoguda recentment pel Govern i que està en tràmit parlamentari és una altra innovació que caldrà continuar desenvolupant aprofitant el marc que permet l'article 122 de l'Estatut.

La llei de consultes populars promoguda recentment pel Govern i que es troba en tràmit parlamentari és una altra innovació que caldrà continuar desenvolupant

3.3. Necessitat de revisar i ordenar els marcs conceptuals i els instruments metodològics

Malgrat aquesta extensió del fenomen "participació" no hi ha hagut una evolució ni en el discurs ni en l'acceptació de les polítiques públiques que l'han de facilitar. Hi ha confusions en el llenguatge i poca incorporació d'experiències d'altres països del nostre entorn socioeconòmic.

Podríem afirmar, sense intenció de menysprear cap experiència, que hi ha hagut un excés d'ús de l'eina en detriment del fons i una certa "mitificació" de determinades "receptes" que havien de ser utilitzables en qualsevol context. El que ens cal és innovar els canals de relació ciutadania-cosa pública definint els seus trets principals, perquè es puguin aplicar de manera singular a cada realitat concreta. No hi ha eines d'aplicació universal, el que té abast general és el dret de participar i, per això, estem obligats a definir millor el seu concepte i el seu abast en la Catalunya del segle XXI. Després, les eines que caldrà emprar dependran de cada realitat concreta. Així, per exemple, no és el mateix fer un procés de debat al Pallars Sobirà sobre el programa cultural d'un municipi, que debatre aquest mateix tema a la ciutat de Terrassa. L'abast del dret de participar de la ciutadania pallesega i terrassenca hauria de ser el mateix, però les eines segurament seran diferents.



Foto: Eva Guillamet

Cal innovar els canals de relació ciutadania-cosa pública definint els seus trets principals, perquè es puguin aplicar de manera singular a cada realitat concreta de la Catalunya del segle XXI

Els discursos actuals sobre la participació ciutadana i la qualitat democràtica han estat creats a partir de la interacció entre la ciutadania, les organitzacions socials, responsables polítics i tècnics i el món acadèmic. Però cal reconèixer que encara no estan suficientment

elaborats. Per exemple, els professionals del dret han reconegut, en algunes ocasions, aquestes mancances. El mateix es pot traslladar a altres àmbits professionals: salut, educació, polítiques socials, urbanisme, etc. Cal continuar oferint espais de trobada per articular experiències i discursos que permetin millorar les actuacions públiques.

3.4. Àmbits de treball

El marc de treball en el qual es desenvolupa el Programa i que vol obtenir com a resultat un Pla de Govern per a la propera legislatura es basa en els grans àmbits següents:

Marc institucional

Tot allò que estigui relacionat amb els elements de caire estructural que poden facilitar una millor acció de govern, un coneixement públic més gran de les seves actuacions i, consegüentment, una eficaç intervenció ciutadana.

a) Millora de la política en matèries com l'accés a la informació, la rendició de comptes, el desplegament de l'article 29.4 de l'Estatut (dret de participar en l'elaboració de les lleis), Llei de consultes, els processos de debat públic, la iniciativa ciutadana en matèria no legislativa, *e-govern*, *e-parlament*, etc.

b) Millora de l'Administració: simplificació i millora dels processos administratius, sistemes d'informació, suggeriments, queixes, reclamacions, administració electrònica, etc.

c) Millora de les polítiques que afavoreixin la intervenció ciutadana en l'elaboració de les polítiques sectorials.

Acció ciutadana

Tot allò que estigui relacionat amb els actors socials que els permeti una millor capacitat de ser subjectes actius en l'acció política, ja sigui com a promotors d'iniciatives o com a part necessària en el debat públic. Aquí caldrà dissenyar canals específics amb associacions, entitats del tercer sector, col·legis professionals, mitjans de comunicació, etc.

Formació i recerca, desenvolupament i innovació (R+D+I)

Per facilitar l'actualització i millor capacitació dels diferents actors professionals, socials i polítics.

Suport a experiències

Per mantenir un ampli ventall de realitats que permetin contrastar i millorar les bases teòriques i els instruments metodològics.

Relacions interinstitucionals

Per compartir experiències amb altres comunitats autònomes, els ens locals, la Unió Europea, etc.

4. Síntesi

Amb el convenciment que qualsevol futur es dibuixa des del present i que el millor dibuix s'obté aplegant la major quantitat possible de visions, opinions, arguments i suggeriments, treballarem per incrementar la incorporació de ciutadans i ciutadanes en l'acció pública. Com més gran sigui la implicació de la ciutadania en els afers públics, més qualitat tindrà el nostre sistema democràtic. Aquesta és la raó de ser del Programa d'Innovació i Qualitat Democràtica.

El Programa d'Innovació i Qualitat Democràtica, una eina per millorar l'acció política

Enric Vendrell i Aubach

Director del Programa d'Innovació i Qualitat Democràtica del Departament de Governació i Relacions Institucionals

Democràcia i política

L'essència de la democràcia és la participació, que té una primera concreció en la participació electoral. Ara bé, la participació no ha estat objecte d'especial desenvolupament per part de l'ordenament jurídic.

Davant d'una interpretació restrictiva del principi de participació hi ha qui aposta per la qualitat democràtica, és a dir: garantir l'exercici dels drets polítics, un sistema electoral just i proporcionat, facilitar la informació sobre les actuacions públiques, donar compte dels seus resultats i posar a disposició de la ciutadania instruments i canals perquè contribueixi a la concreció de les accions dels poders públics.

La percepció ciutadana de la política

Els darrers estudis d'opinió (catalans, espanyols i europeus) assenyalen la insatisfacció amb la política com una de les dades més preocupants. Les enquestes semblen acreditar una creixent fractura entre la ciutadania i la cosa pública, la qual cosa comporta un risc de desafecció política que va més enllà de l'allunyament de l'anomenada classe política i que podria fer perillar la pervivència del mateix sistema democràtic. Cal estar alerta, cal evitar que el menyspreu de la política i de les persones que exerceixen alguna responsabilitat política pugui acabar convertint-se en el descrèdit de la democràcia i dels valors i drets en què es fonamenta.

El Programa d'Innovació i Qualitat Democràtica

És responsabilitat dels governs dissenyar i executar les accions necessàries per donar resposta a les necessitats ciutadanes. Però en una democràcia de qualitat els governs tenen, a més, una responsabilitat afegida. Cal treballar en un doble vessant: sobre el què i sobre el com. Cal fer les polítiques públiques adequades i, alhora, aprofundir i millorar el sistema democràtic del qual es deriven aquestes polítiques públiques. Calen totes dues coses.

Hi haurà qui pensarà que davant de la greu crisi que estem patint preocupar-se pel sistema democràtic és accessori. Però cal insistir que l'acció pública neix de la legitimitat democràtica i que sense aquesta legitimitat no hi hauria polítiques.

Aquest és el context en què es desplega el Programa d'innovació i qualitat democràtica, creat a final d'abril de 2011 amb l'objectiu de millorar el nostre sistema polític i dotar-lo de mitjans per afrontar els nous reptes que la societat planteja.

Eth Programa d'innovacion e qualitat democratica, un instrument entà melhorar era accion politica

Enric Vendrell i Aubach

*Director deth Programa d'innovacion e qualitat democratica
deth Departament de Governacion e Relacions Institucionaus*

Democracia e politica

Era essència dera democracia qu'ei era participacion, qu'a ua prumèra concrecion ena participacion electorau. Totun, era participacion non ei estada cap un objècte d'especiau desenvolopament per ordenament juridic.

Deuant d'ua interpretacion restrictiva deth principi de participacion i a qui apòste pera qualitat democratica, ei a díder: garantir er exercici des drets politics, un sistèma electorau just e proporcionat, facilitar era informacion sus es accions publiques, rénder compde des sòns resultats e méter a disposicion dera ciutadania estruments e canaus entà que contribuísque ara concrecion des accions des poders publics.

Era percepcion ciutadana dera politica

Es darrèri estudis d'opinion (catalans, espanhòus e europèus) soslinhen era insatisfaccion damb era politica coma ua des donades mès preocupantes. Es sondatges semblen acreditar ua creishenta fractura entre era ciutadania e es ahèrs publics, çò que compòrte un risc de desafeccion politica que va mès tà delà der aluenhament dera nomentada classa politica e que poderie hèr a perillar era pervivència deth quite sistèma democratic. Cau èster alèrta, cau evitar qu'eth mensprètz dera politica e des persones qu'exercissen bèra responsabilitat politica pogue devier eth descredit dera democracia e des valors e drets en qué se fonda- mente.

Eth Programa d'innovacion e qualitat democratica

Ei responsabilitat des govèrns dessenhar e executar es accions de besonh entà dar responsa as besonhs ciutadans. Mès en ua democracia de qualitat es govèrns qu'an, ath delà, ua responsabilitat ahijuda. Cau trabalhar en un aspècte doble: sus eth qué e sus eth com. Cau hèr es politiques publiques adequades e, ath madeish temps, aprigondir e melhorar eth sistèma democratic d'a on se deriven aguestes politiques publiques. Es dues causes que son de besonh.

I aurà qui pensarà que deuant dera grèu crisi que patim preocupar-se peth sistèma democratic ei accessòri. Mès cau insistir qu'era accion publica nèish dera legitimitat democratica e que sense aguesta legitimitat non i aurie politiques.

Aguest qu'ei eth contèxt a on se desplegue eth Programa d'innovacion e qualitat democratica, creat a fins d'abriu de 2011 damb era tòca de melhorar eth nòste sistèma politic e dotarlo de mejans entà afrontar es nauï rèptes qu'era societat somet.

El Programa de Innovación y Calidad Democrática, una herramienta para mejorar la acción política

Enric Vendrell i Aubach

*Director del Programa de Innovación y Calidad Democrática
del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales*

Democracia y política

La esencia de la democracia es la participación, que tiene una primera concreción en la participación electoral. Ahora bien, la participación no ha sido objeto de especial desarrollo por parte del ordenamiento jurídico.

Ante una interpretación restrictiva del principio de participación, hay quien apuesta por la calidad democrática, es decir: garantizar el ejercicio del derecho político, un sistema electoral justo y proporcionado, facilitar la información sobre las actuaciones públicas, dar cuenta de sus resultados y poner a disposición de la ciudadanía instrumentos y canales para que contribuya a la concreción de las acciones de los poderes públicos.

La percepción ciudadana de la política

Los últimos estudios de opinión (catalanes, españoles y europeos) señalan la insatisfacción con la política como uno de los datos más preocupantes. Las encuestas parecen acreditar una creciente fractura entre la ciudadanía y la cosa pública, lo cual comporta un riesgo de desafección política que va más allá del alejamiento de la llamada clase política y que podría poner en peligro la pervivencia del mismo sistema democrático. Hay que estar alerta, hay que evitar que el desprecio por la política y por las personas que ejercen alguna responsabilidad política pueda acabar convirtiéndose en el descrédito de la democracia y de los valores y derechos en los que se sustenta.

El Programa de Innovación y Calidad Democrática

Es responsabilidad de los gobiernos diseñar y ejecutar las acciones necesarias para dar respuesta a las necesidades ciudadanas. Pero en una democracia de calidad los gobiernos tienen, además, una responsabilidad añadida. Hay que trabajar en una doble vertiente: sobre el qué y sobre el cómo. Hace falta diseñar las políticas públicas adecuadas y, al mismo tiempo, profundizar y mejorar el sistema democrático del cual se derivan esas políticas públicas. Son necesarias ambas cosas.

Habrà quien piense que ante la grave crisis que estamos sufriendo, preocuparse por el sistema democrático es accesorio. Pero hay que insistir en que la acción pública nace de la legitimidad democrática y que sin esta legitimidad no habría políticas.

Éste es el contexto en el que se despliega el Programa de Innovación y Calidad Democrática, creado a finales de abril de 2011 con el objetivo de mejorar nuestro sistema político y dotarlo de medios para afrontar los nuevos retos que la sociedad plantea.

The Programme for Innovation and Democratic Quality as a tool to enhance political action

Enric Vendrell Aubach

Director of the Programme for Innovation and Democratic Quality – Department of Governance and Institutional Relations

Democracy and politics

The essence of democracy is participation, which has a first embodiment in electoral participation. However, political participation has not been a subject matter for law developments.

Given a restrictive interpretation of the principle of participation, there are those who are committed to the enhancement of democratic quality, ie to guarantee the exercise of political rights, a fair and proportionate voting system, a transparent to-and-fro flow of information about public activities and deriving results, and to create channels and instruments available to the citizenry that may empower them in the shaping of actions taken by governors.

The social perception of politics

Recent opinion surveys (Catalonia-, Spain- and Europe-based) signal the high rate of general social dissatisfaction with politics as one of the most critical data. The surveys apparently demonstrate a growing gap between citizenry and public affairs which may derive in political disaffection overreaching far beyond the so-called political class, with a potential to jeopardize the democratic system in and by itself. We must keep alert and put an end to the practice of scorning politics and politicians which may result, by and large, in the discredit of democracy and the values and rights on which it is based.

The Program for Innovation and Democratic Quality

It is the responsibility of governors to design and execute the actions required to meet citizen needs. But a quality democracy demands more. Governors in quality democracies have a two-fold concern: not only focusing on what is to be implemented, but also on how it is done so. Appropriate public policies must be designed, but it is also the system behind that avails such policies that must be bettered. Both tasks are equally important and necessary.

Some might claim that in the critical milieu we are caught up today, all concerns about the health of the democratic system are necessarily trivial. But we believe it essential to emphasize that public policies derive from democratic legitimacy: take one away and the other is cancelled too.

This is the scenery where the Programme for Innovation and Democratic Quality was born late in April 2011, with an aim to improve on the political system now at work and to cater for any means available to enhance its adjustment so as to better meet the new demands posed by society .

Le Programme d'innovation et de qualité démocratique, un outil pour améliorer l'action politique

Enric Vendrell i Aubach

*Directeur du Programme d'innovation et de qualité démocratique du
Departament de Governació i Relacions Institucionals
(Gouvernement et relations institutionnelles)*

Démocratie et politique

La participation qui est l'essence même de la démocratie se concrétise avant tout dans la participation électorale. Pourtant, la participation n'a pas fait l'objet d'un développement spécial dans l'ordonnancement juridique.

Face à une interprétation restrictive du principe de participation, il y a ceux qui misent sur la qualité démocratique, à savoir : garantir l'exercice des droits politiques, un système électoral juste et proportionné, fournir l'information sur les actions publiques, rendre compte des résultats et mettre à disposition des citoyens des instruments et canaux afin qu'ils participent à la matérialisation des actions des pouvoirs publics.

La perception citoyenne de la politique

Les dernières enquêtes d'opinion (catalanes, espagnoles et européennes) soulignent le mécontentement envers la politique comme l'une des données les plus importantes. Les enquêtes semblent révéler la fracture croissante entre les citoyens et la chose publique, d'où le risque de désengagement politique, qui va au-delà de l'éloignement de la dénommée classe politique et qui est susceptible de mettre en péril la survie du système démocratique même. Il convient d'être attentifs, d'éviter que le désintérêt à l'égard de la politique et des personnes qui exercent une quelconque responsabilité politique conduise au discrédit de la démocratie et des valeurs et des droits sur lesquels elles reposent.

Le Programme d'innovation et de qualité démocratique

Il est de la responsabilité des gouvernements de définir et d'exécuter les actions nécessaires en vue d'apporter une réponse aux attentes des citoyens. Dans une démocratie de qualité, les gouvernements ont une responsabilité supplémentaire. Il convient de travailler à deux échelles : s'intéresser au pourquoi et au comment. Il importe de définir des politiques publiques adaptées, tout en approfondissant et en améliorant le système démocratique sur lequel reposent ces politiques publiques. Ces deux choses étant nécessaires.

Il y a ceux qui pensent que face à la grave crise que nous connaissons, il est accessoire de s'intéresser au système démocratique. Pourtant, force est de réaffirmer que l'action publique naît de la légitimité démocratique et qu'aucune politique n'existerait sans cette légitimité.

Tel est le contexte dans lequel s'inscrit le Programme d'innovation et de qualité démocratique, créé fin avril 2011, dans le but d'améliorer notre système politique et de le doter des moyens pour affronter les nouveaux défis que soulève la société.

[Índex](#)

La iniciativa ciutadana europea

Francesc de Paula Gambús i Millet
Director general d'Afers Exteriors

Nascut a Barcelona el 21 de maig de 1974, llicenciat en ciències polítiques i de l'administració, casat i pare de quatre fills.

Ha treballat com a assessor parlamentari al Parlament Europeu entre els anys 1998 i 2004 i al Congrés dels Diputats entre el 2005 i el 2007. Del juliol de 2007 al gener de 2011 va ser el coordinador de la regidoria de Comerç i Consum de l'Ajuntament de Badalona. Del gener al desembre de 2011 va exercir el càrrec de cap de Gabinet de la vicepresidenta del Govern i consellera de Governació i Relacions Institucionals. El 20 de desembre de 2011 va ser nomenat director general d'Afers Exteriors.



Narcís Mir i Sala

*Responsable de Seguiment Normatiu
i Desenvolupament Estatutari en Afers de la Unió Europea*



Nascut a Barcelona l'any 1957. Llicenciat en dret per la Universitat de Barcelona i màster en Gestió Pública per la UAB. Funcionari de la Generalitat de Catalunya des de l'any 1982, ha treballat com a assessor jurídic en assumptes europeus al Patronat Català Pro Europa, a la Secretaria per a la Unió Europea i a la Delegació del Govern davant la UE.

Actualment és responsable de Seguiment Normatiu i Desenvolupament Estatutari en Afers de la Unió Europea de la Direcció General de Relacions Exteriors del Departament de la Presidència. Té una dilatada experiència en el seguiment i l'anàlisi de l'actualitat comunitària, en especial dels seus aspectes institucionals i jurídics. En aquesta matèria ha exercit la docència en la universitat de Girona i en la UAB i ha publicat diversos articles i estudis.

1. Introducció
2. Antecedents
3. Les previsions dels tractats de la Unió Europea sobre la iniciativa ciutadana europea
4. Desplegament jurídic de la iniciativa ciutadana europea
5. Característiques i contingut fonamental
6. Perspectives immediates

1. Introducció

La percepció ciutadana en relació amb la Unió Europea és de llunyania i desconeixement i això és una evidència que la militància europeïsta dels qui som fermes partidaris d'aquest gran procés de pau i integració que és la Unió Europea no hauríem d'ignorar.

Admetre aquest fet, però, no vol dir resignar-nos a acceptar tot el que es diu sobre la llunyania de les institucions europees, els seus elitismes, la seva burocràcia, la seva deficient democràcia en el procés de presa de decisions, etc.

De tot plegat, els primers que en són plenament conscients són les mateixes institucions comunitàries i els principals líders europeïstes.

No va ser per casualitat que després del sonor fracàs del Tractat de Niça es portés a terme la convocatòria d'una Convenció per a la redacció d'una constitució, que alterava completament la pràctica de la convocatòria d'una conferència intergovernamental amb aquest efecte.

D'aquella Convenció, sobre la qual no ens entretindrem ara, en va sortir el Tractat constitucional que no va arribar mai a veure del tot la llum i que va quedar aparcat després dels no menys sonors "no" de França i dels Països Baixos.

Tanmateix, la Convenció va fer una gran feina. Va treballar per primera vegada amb un enfocament ascendent (*bottom-up*), amb la participació activa de la societat civil europea, de les regions, dels parlaments, dels estats membres, etc. Catalunya hi va participar mitjançant una Convenció catalana que va fer vuitanta aportacions, la majoria de les quals, en la lletra o en l'esperit, foren recollides.

D'aquell tractat no nat, els estats en van treure els elements bàsics del Tractat de Lisboa, entre ells l'anomenada "iniciativa ciutadana europea" com a instrument per dotar de més qualitat la democràcia europea.

La percepció ciutadana en relació amb la Unió Europea és d'una certa llunyania. Per això cal aproximar més la política europea als ciutadans i anar aconseguint una democràcia que es distingeixi per una major qualitat

Sobre aquest instrument, el seu ús i la seva difusió versen les pàgines següents. Una feina en la qual caldrà que aquest Govern treballi encara més fort, per tal d'aproximar més la política europea a la ciutadania i anar aconseguint una democràcia que es distingeixi per la seva qualitat.

2. Antecedents

La iniciativa ciutadana europea (ICE) és una de les novetats institucionals més significatives que s'ha introduït en els tractats fonamentals de la Unió Europea en ocasió de la seva darra reforma introduïda pel Tractat de Lisboa, adoptat el 13 de desembre de 2007 i en vigor des de l'1 de desembre de 2009.

Els seus antecedents immediats es poden trobar en el text del Tractat pel qual s'estableix una Constitució per a Europa, el qual, malgrat que no va arribar a entrar en vigor a causa del rebuig expressat en els referèndums celebrats a França i Holanda, va acabar finalment aportant el contingut essencial de les reformes més importants que es contenen en el Tractat de Lisboa.

La iniciativa ciutadana europea és una de les novetats institucionals més significatives introduïdes pel Tractat de Lisboa, en vigor des de desembre de 2009

Així, i concretament en relació amb la ICE, cal recordar que aquesta figura ja es trobava expressament recollida en el text constitucional. Com es pot comprovar¹, llevat dels canvis

¹ Concretament l'article 47 del títol VI del Tractat constitucional, intitulat "De la vida democràtica de la Unió", determinava, en l'apartat 4, que "un grup de com a mínim un milió de ciutadans de la Unió, que siguin nacionals d'un nombre significatiu d'estats membres, podrà prendre la iniciativa d'invitar la Comissió, en el marc de les seves atribucions, a presentar una proposta adequada sobre qüestions que aquests ciutadans considerin que

obligats de redacció terminològica per raó de la no-adopció final del text constitucional i de la separació en dos articles diferents de part del seu contingut, els termes de l'article previst en el tractat constitucional són pràcticament idèntics als que figuren en les disposicions dels tractats de la Unió Europea que estableixen els elements fonamentals de la ICE tal com finalment s'han articulats.

3. Les previsions dels tractats de la Unió Europea sobre la iniciativa ciutadana europea

Com hem indicat, el Tractat de Lisboa introdueix en el Tractat de la Unió Europea (TUE) i en el Tractat de Funcionament de la Unió Europea (TFUE), les disposicions fonamentals que configuren la ICE.

ropea, en el marc de les seves atribucions, a presentar una proposta adequada sobre qüestions que aquests ciutadans considerin que requereixen un acte jurídic de la Unió amb vista a l'aplicació dels tractats. Els procediments i les condicions necessaris per a la presentació d'aquesta iniciativa s'han d'establir d'acord amb l'article 24, primer paràgraf, del Tractat de funcionament de la Unió Europea".

Un mínim d'un milió de ciutadans de la Unió podrà prendre la iniciativa d'invitar la Comissió Europea a presentar una proposta d'acte jurídic sobre qüestions relacionades amb l'aplicació dels tractats

Aquest article 24 del TFUE, per la seva banda, determina en el primer paràgraf que el Parlament Europeu i el Consell, per mitjà de reglaments, i d'acord amb el procediment legislatiu ordinari, ha d'adoptar les disposicions que prevegin les condicions i els procediments per presentar una iniciativa ciutadana, incloent-hi



*Edifici Louis Weiss, Parlament Europeu, Estrasburg
© Parlement Européen © Architecte : Architecture Studio*

En particular, l'article 11.4 del TUE preveu que *"un grup, com a mínim, d'un milió de ciutadans de la Unió, que siguin nacionals d'un nombre significatiu d'estats membres, podrà prendre la iniciativa d'invitar la Comissió Eu-*

requereixen un acte jurídic de la Unió per aplicar la Constitució. La llei europea establirà les disposicions relatives als procediments i condicions necessaris per a la presentació d'aquesta iniciativa ciutadana, incloent-hi el nombre mínim d'estats membres d'on han de procedir els ciutadans que la presenten".

el nombre mínim d'estats membres d'on han de procedir els ciutadans que la presentin.

4. Desplegament jurídic de la iniciativa ciutadana europea

A partir de les previsions generals que contenen les disposicions esmentades, la Comissió Europea, d'acord amb les competències i funcions d'iniciativa legislativa que té assignades

dintre del sistema institucional de la Unió, va adoptar la proposta de reglament que havia d'articular de manera pràctica i operativa la posada en marxa de la ICE.

Com és habitual, i amb caràcter previ a la concreció de la seva proposta, la Comissió Europea va obrir amb aquesta finalitat una àmplia consulta pública sobre la ICE, en la qual va poder intervenir qualsevol persona a títol individual o qualsevol organització pública o privada interessada a aportar la seva opinió o les seves propostes en relació amb el document elaborat per la Comissió².

En aquest sentit, cal subratllar que la mateixa Generalitat de Catalunya es va afegir de manera expressa a aquest debat a partir d'una contribució escrita realitzada en la legislatura anterior pel Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació. En la seva contribució, la Generalitat, a més d'informar la Comissió sobre el marc normatiu vigent a Catalunya en matèria de participació legislativa popular i les iniciatives que des de la Generalitat s'havien impulsat en aquest àmbit, feia diverses consideracions i propostes sobre les característiques generals que podria adoptar la regulació de la ICE.

Un cop conclou la consulta pública, i formulada ja de manera concreta la proposta de la Comissió Europea, la Comissió, d'acord amb el sistema de presa de decisions previst en el procediment legislatiu ordinari, es va trametre al Parlament Europeu i al Consell per al seu debat i aprovació final.

Les qüestions més rellevants que van ser debatudes en el si del Parlament en relació amb la proposta inicial de la Comissió van ser, sobretot, les que feien referència a quin havia de ser el nombre mínim d'estats membres, d'on haurien de sorgir les peticions dels ciutadans i, dintre de cadascun d'ells, quin podia ser el nombre necessari de suports que s'hi haurien d'obtenir, els diversos sistemes tècnics de recollida i oficialització de les signatures que haurien d'avaluar cada iniciativa, incloent-hi

també els sistemes a través de pàgines web, l'edat mínima que haurien de tenir les persones signatàries per poder manifestar el seu suport a una determinada iniciativa, les característiques de les organitzacions o persones promotores, o el paper de la mateixa Comissió Europea, tant a l'hora d'autoritzar o no la iniciativa presentada com del curs que li hauria de donar.

Finalment, però, i després d'haver-se incorporat en la discussió parlamentària més d'una setantena d'esmenes, fruit de la negociació entre Consell i Parlament, el text definitiu del Reglament sobre la iniciativa ciutadana es va adoptar en lectura única i per una àmplia majoria de 628 vots a favor, 15 en contra i 24 abstencions en la sessió del Ple del Parlament de 16 de febrer de 2011.

5. Característiques i contingut fonamental

El contingut i les característiques fonamentals de la ICE estan recollides en el Reglament (UE) núm. 211/2011 del Parlament i del Consell, de 16 de febrer de 2011, modificat pel Reglament delegat (UE) núm. 268/2012 de la Comissió, de 25 de gener de 2012³.

Aquest Reglament preveu, per tant, quins han de ser els requisits que s'exigeixen tant als organitzadors de les iniciatives com als ciutadans que li donin suport (art. 3); els tràmits que ha de seguir el registre oficial a la Comissió Europea (art. 4); els procediments i requisits per a la recollida de les declaracions de suport, amb una especial atenció als sistemes de recollida per mitjà de pàgines web (art. 5 i 6); el nombre mínim de signatures per estat membre, i la verificació i certificació per part d'aquests estats membres de les declaracions de suport (art. 7 i 8) o els procediments que cal seguir per la presentació de la iniciativa davant de la Comissió i les actuacions que aquesta ha de portar a terme un cop rebuda, incloent-hi, en determinats supòsits, la previsió d'una audiència pública (art. 9, 10 i 11).

² Llibre verd sobre la iniciativa ciutadana europea. Comissió Europea, 11 de novembre de 2009.

³ DOUE L 330, de 14.12.2011 i DOUE L 89, de 27.03.2012, respectivament.

A més d'aquest contingut fonamental, el Reglament conté diverses previsions que fan referència, entre altres aspectes, a la protecció de dades personals, la responsabilitat dels organitzadors i les eventuais sancions en què puguin incórrer els organitzadors, així com el paper de les autoritats competents dels estats membres (art. 12, 13, 14 i 15).



Comissió Europea © Unió Europea, 1995-2012

Completen el contingut del Reglament les disposicions de naturalesa formal que habiliten la Comissió Europea per adoptar els actes d'execució i de desplegament normatiu que el text pugui exigir, i preveu, finalment, que serà aplicable a partir del primer d'abril de 2012.

En aquest sentit cal tenir en compte que, precisament en virtut d'aquestes habilitacions que hem assenyalat, la Comissió Europea, ja ha adoptat el Reglament pel qual s'estableixen les especificacions tècniques per als sistemes de recollida de suports a les iniciatives a través de pàgines web.⁴

Finalment, els diversos annexos del Reglament es refereixen, respectivament, al nombre de signatures per estat membre (annex I), les dades que s'exigeixen per registrar la proposta d'una iniciativa (annex II), els diversos formularis que s'han de formalitzar en relació amb la declaració de suport (annexos III i V) o els models de diverses acreditacions de conformitat de sistemes de recollida a través de pàgines

⁴Reglament d'execució (UE) núm. 1179/2011 de la Comissió, de 17 de novembre de 2011. (DOUE L 301, de 18.11.2011)

web, o del nombre de declaracions de suport vàlides (annexos IV i VI).

El Reglament fixa el nombre mínim de ciutadans que haurien de manifestar el suport per poder impulsar una ICE. A l'Estat espanyol calen 40.500 signatures

En relació amb el contingut que acabem d'assenyalar, al nostre parer, es podrien destacar com a aspectes més rellevants els següents:

- a) El nombre mínim d'estats dels quals han de procedir les signatures de suport és d'un quart del nombre d'estats membres. Dintre de cadascun d'ells, el nombre mínim de ciutadans que haurien de manifestar el seu suport està fixat en l'annex I del Reglament, on es pot veure que apareixen des dels 4.500 corresponents a Malta fins als 74.250 d'Alemanya, passant pels 40.500 assignats a Espanya⁵.
- b) Pel que fa als requisits que s'exigiran als promotors de la iniciativa, a part que siguin ciutadans de la Unió i que tinguin edat suficient per poder votar en les eleccions al Parlament Europeu, es pot destacar que hauran de constituir un comitè de ciutadans, el qual haurà d'estar compost de set persones que siguin residents, com a mínim, en set estats membres.
- c) És interessant també remarcar que abans d'iniciar la recollida de declaracions de suport, els organitzadors hauran de registrar-la davant la Comissió, tot proporcionant-li, en especial, una informació detallada sobre la finalitat i els objectius de la iniciativa. Aquesta informació es dipositarà en un pàgina web que la Comissió ha d'obrir amb aquesta finalitat.

⁵El nombre fixat per a cada estat membre resulta de multiplicar per 750 el nombre d'escons que corresponen a cada estat en el Parlament Europeu. En el cas d'Espanya el càlcul s'ha fet amb una assignació de 54 escons.

d) Cal destacar també que correspondrà a les autoritats competents de cada estat membre verificar, mitjançant els controls apropiats, les declaracions de suport presentades, de conformitat amb la legislació i la pràctica nacionals, tot i que, per a això no es requerirà l'autenticació de signatures.

e) La Comissió, per la seva banda, en un termini de dos mesos a partir de la recepció de la informació que ha demanat als promotors de la iniciativa, l'haurà de publicar i inscriure formalment en el registre especialment creat amb aquesta finalitat, sempre que es compleixen determinades condicions bàsiques. La informació esmentada haurà d'haver estat enviada a la Comissió Europea en una de les llengües oficials de la Unió, la qual cosa exclou, en principi, la seva presentació en català. Tot i això, entenem que no hi ha hauria d'haver cap dificultat suplementària si la informació es presenta, a més de en la llengua oficial exigida, en una còpia en llengua catalana.

Quant a les condicions a què hem fet esment perquè la Comissió pugui registrar la petició d'una iniciativa són, bàsicament: la constitució efectiva del comitè de ciutadans; que la iniciativa presentada correspongui a les competències de la Comissió als efectes que aquesta pugui presentar el corresponent acte jurídic d'aplicació dels tractats, i que no es tracti d'una proposta manifestament abusiva, frívola o temerària o contrària als valors de la UE, tal com s'estableix en l'article 2 del TUE. En aquest punt, val a dir que el rebuig del registre d'una iniciativa per part de la Comissió ha de ser motivat i ha de donar compte als organitzadors de tots els possibles recursos judicials i extrajudicials que es posen a la seva disposició.

f) Finalment, un cop publicada la iniciativa en el registre de la Comissió, aquesta rebrà els seus promotors per-

què li facilitin indicacions més detallades del seu contingut. A més, els promotors podran, en determinats supòsits, presentar la iniciativa en una audiència pública en el Parlament Europeu. Un cop finalitzats aquests tràmits i en un termini màxim de tres mesos de la seva recepció i registre, la Comissió adoptarà i farà públiques les seves conclusions finals de caràcter jurídic i polític tot assenyalant, de manera motivada, les decisions que pensa adoptar.

6. Perspectives immediates

En el moment d'elaborar aquest article la Comissió Europea té pràcticament enllestides les tasques que li pertoquen per posar en marxa tot el procediment que haurà de permetre iniciar la presentació i tramitació efectives de la ICE.

En aquest sentit, i com a aspecte més significatiu dels seus treballs, podem indicar la creació de la pàgina web que conté la informació fonamental sobre la ICE i que constituirà el registre oficial de les iniciatives que es vagin presentant⁶.

A més, tal com ja s'ha indicat, s'ha adoptat el Reglament d'execució que desenvolupa la qüestió relativa a les especificitats tècniques dels sistemes de recollida de signatures a través de pàgines web.

Finalment, i ja des d'una perspectiva formal i organitzativa, la Comissió ha constituït tant el comitè encarregat del control de les mesures d'execució previstes en el Reglament, com ara la que s'acaba d'esmentar, i també el comitè d'experts encarregat d'assessorar aquesta institució en relació amb el desplegament eventual de les disposicions del Reglament per mitjà d'actes delegats, com serà el cas de les eventuals modificacions dels annexos del Reglament.

⁶ [Registre oficial ICE](#)

La iniciativa ciutadana europea

Francesc de Paula Gambús i Millet

Director general d'Afers Exteriors

Narcís Mir i Sala

Responsable de Seguiment Normatiu

i Desenvolupament Estatutari en Afers de la Unió Europea

La percepció ciutadana en relació amb la Unió Europea és d'una certa llunyania. Això palesa que cal aproximar la política europea a la ciutadania i treballar per aconseguir una democràcia que es caracteritzi per una major qualitat democràtica. En aquest sentit, la participació activa de la societat civil europea és un element necessari en el procés d'integració europea, i és per aquest motiu que l'anomenada "iniciativa ciutadana europea" (ICE) vol ser un instrument per dotar de major qualitat la democràcia europea.

Aquest nou instrument és una de les novetats institucionals més significatives introduïdes pel Tractat de Lisboa, en vigor des de desembre de 2009, i els seus antecedents immediats es troben en el text del Tractat que estableix una Constitució per a Europa.

La ICE implica que un mínim d'un milió de ciutadans de la Unió podrà prendre la iniciativa d'invitar la Comissió Europea a presentar una proposta d'acte jurídic sobre qüestions relacionades amb l'aplicació dels tractats.

L'article analitza el contingut del Reglament (UE) 211/2011 del Parlament i del Consell, que regula el contingut i les característiques fonamentals de la ICE, i destaca els seus aspectes més rellevants, entre els quals hi ha els que fan referència al nombre mínim d'estats i ciutadans dins de cadascun que seran necessaris per impulsar la iniciativa, les condicions i requisits que s'exigeixen als organitzadors de les iniciatives i als ciutadans que hi donin suport, i el paper de la Comissió Europea a l'hora d'admetre, registrar i donar seguiment a la iniciativa proposada.

Era iniciatiua ciutadana europèa

Francesc de Paula Gambús i Millet

Director generau d'Ahèrs Exteriors

Narcís Mir i Sala

Responsable de Seguiment Normatiu

e Desvolopament Estatutari es Ahèrs dera Union Europèa

Era percepcion ciutadana en relacion damb era Union Europèa ei d'ua cèrta luenhença. Açò hè evident que cau aprochar era politica europèa as ciutadans e trabalhar entà arténher ua democracia que se caracterize per ua major qualitat democratica. En aguest sens, era participacion activa dera societat civiu europèa qu'ei un element de besonh en procès d'integracion europèa, e b'ei per aguest motiu qu'era nomentada "iniciatiua ciutadana europèa" (ICE) vò èster un estrument entà dotar era democracia europèa de major qualitat.

Aguest nau estrument qu'ei ua des novetats institucionaus mès significatives introdusides peth Tractat de Lisboa, en vigor dempús de deseme de 2009, e es sòns antecedents immediats se tròben en tèxte deth Tractat qu'establís ua Constitucion entà Euròpa.

Era ICE qu'implique qu'un minim d'un milion de ciutadans dera Union poderàn préner era iniciatiua de convidar era Comission Europèa a presentar ua prepausa d'acte juridic sus ahèrs restacadi damb era aplicacion des tractats.

Er article qu'analise eth contengut deth Reglament (UE) 211/2011 deth Parlament e deth Conselh, que regule eth contengut e es caracteristiques fonamentaus dera ICE, e que destaca es sòns aspèctes mès considerables, a on i a aqueri que hèn referéncia ath nombre minim d'estats e ciutadans laguens de cadun que seràn de besonh entà impulsar era iniciatiua, es condicions e requisits que s'exigissen as organizadors des iniciatiues e as ciutadans qu'ac sostenguen, e eth papèr dera Comission Europèa en moment d'adméter, enregistrar e dar seguiment ara iniciatiua prepausada.

La iniciativa ciudadana europea

Francesc de Paula Gambús i Millet

Director general de Asuntos Exteriores

Narcís Mir i Sala

Responsable de Seguimiento Normativo

y Desarrollo Estatutario en Asuntos de la Unión Europea

La percepción ciudadana en relación con la Unión Europea es de una cierta lejanía. Ello manifiesta que es necesario aproximar la política europea a la ciudadanía y trabajar para conseguir una democracia que se caracterice por una mayor calidad democrática. En ese sentido, la participación activa de la sociedad civil europea es un elemento necesario en el proceso de integración europea, y es por este motivo precisamente que la llamada Iniciativa Ciudadana Europea (ICE) busca ser un instrumento para dotar a la democracia europea de mayor calidad.

Este nuevo instrumento es una de las novedades institucionales más significativas introducidas por el Tratado de Lisboa, en vigor desde diciembre de 2009, y sus antecedentes inmediatos se encuentran en el texto del Tratado que establece una Constitución para Europa.

La ICE implica que un mínimo de un millón de ciudadanos de la Unión podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea a presentar una propuesta de acto jurídico sobre cuestiones relacionadas con la aplicación de los tratados.

El artículo analiza el contenido del Reglamento 211/2011 del Parlamento y del Consejo, que regula el contenido y las características fundamentales de la ICE, y destaca sus aspectos más relevantes, entre ellos los que hacen referencia al número mínimo de estados y ciudadanos dentro de cada uno ellos que serán necesarios para impulsar la iniciativa, las condiciones y requisitos que se exigen a los organizadores de las iniciativas y a los ciudadanos que le presten su apoyo, y el papel de la Comisión Europea a la hora de admitir, registrar y dar seguimiento a la iniciativa propuesta.

The European Citizens' Initiative

Francesc de Paula Gambús i Millet

Director General of Foreign Affairs

Narcís Mir i Sala

*Head of Monitoring and Regulatory Development
of Statutory Issues Related to the European Union*

The average citizen's feelings as regards the European Union and European affairs is basically one of unconcern, which comes to show that European policies should be brought closer to the communities and that there's a lot of work to be done with a view to enhance the democratic quality of our European democracy. That is precisely why the active involvement of European civil communities is a prerequisite if it is a real European integration what we are after, and it is because of this that the so-called European Citizens' Initiative (ECI) aims at becoming the means to guarantee higher quality democracy for Europe.

The ECI is one of the most significant institutional innovations introduced by the Lisbon Treaty, in force since December 2009, and its immediate antecedents are traced back to the Treaty establishing a Constitution for Europe.

The ECI establishes the possibility that a minimum of one million EU citizens may take the initiative of inviting the European Commission to present a proposal to act on legal issues related to the implementation of European treaties.

The paper analyzes the content of Regulation 211/2011 of the EU Parliament and Council, governing the content and the basic characteristics of the ECI, and highlights its most important aspects, including those that refer to the minimum number states and minimum state citizens required to forward the initiative, the conditions and requirements demanded of claimers and citizens behind the initiatives, and the role of the European Commission as regards the admission, registration and monitoring of the initiatives forwarded.

L'initiative citoyenne européenne

Francesc de Paula Gambús i Millet

Directeur général des Affaires étrangères

Narcís Mir i Sala

*Responsable du Suivi normatif et du Développement
statutaire en matière d'Affaires de l'Union Européenne*

La perception des citoyens en matière de relations avec l'Union européenne est celle d'un certain éloignement. Elle met en évidence la nécessité de rapprocher la politique européenne des citoyens et de travailler dans le sens d'une démocratie qui se définit par une meilleure qualité démocratique. Ainsi, la participation active de la société civile européenne est un élément nécessaire au processus d'intégration européenne. C'est la raison pour laquelle l' "initiative citoyenne européenne" (ICE) se veut un instrument permettant une meilleure qualité de la démocratie européenne.

Ce nouvel instrument est l'une des nouveautés institutionnelles les plus significatives introduites par le Traité de Lisbonne, en vigueur depuis décembre 2009. Ses origines immédiates se trouvent dans le texte du traité qui établit une constitution pour l'Europe.

L'ICE donne droit à un minimum d'un million d'habitants de l'Union d'inviter la Commission européenne à présenter une proposition de loi sur les questions relatives à l'application des traités.

L'article analyse le contenu du règlement (UE) 211/2011 du Parlement et du Conseil, qui définit le contenu et les caractéristiques fondamentales de l'ICE et souligne ses aspects les plus importants, notamment ceux relatifs au nombre minimum d'états et de citoyens de chacun d'entre eux, nécessaires pour lancer l'initiative, aux conditions et aux critères exigés aux organisateurs des initiatives et aux citoyens les soutenant, et au rôle de la Commission européenne au moment d'accepter, enregistrer et étudier l'initiative proposée.

El Projecte de Llei de consultes populars no referendàries impulsat pel Govern

Joan Auladell i Fontseca

Director general de Relacions Institucionals i amb el Parlament del Departament de Governació i Relacions Institucionals

Nascut a Mataró l'any 1961. Llicenciat en Ciències Econòmiques i en Dret per la Universitat de Barcelona i diplomat en estudis sobre les comunitats europees i sobre comerç exterior.

Des del 1986 i fins al desembre de 2010 ha exercit com a advocat especialitzat en qüestions civils, mercantils, administratives i fiscals. Professor de l'Escola de Pràctica Jurídica del Col·legi d'Advocats de Mataró, ha estat membre de la Comissió de Llengua Catalana del Consell dels Il·lustres Col·legis d'Advocats de Catalunya en representació d'aquest Col·legi.



Des de gener de 2011 exerceix el càrrec de director general de Relacions Institucionals i amb el Parlament al Departament de Governació i Relacions Institucionals.

1. Introducció
2. Antecedents
 - a. Desplegament de l'Estatut
 - b. Compliment dels mandats parlamentaris
3. Elaboració del Projecte de Llei
4. La tramitació parlamentària
5. Conclusió

1. Introducció

A finals del 2011 el Govern va presentar al Parlament el Projecte de Llei de consultes populars no referendàries, una proposta legislativa que ha estat impulsada des del Departament de Governació i Relacions Institucionals, amb el treball de la Direcció General de Relacions Institucionals i amb el Parlament. El text va ser aprovat pel Govern el 27 de desembre de 2011 a l'última reunió de l'any,¹ i presentat al Parlament dos dies després.² Tot just ara inicia el tràmit parlamentari i la nova Llei podria ser aprovada després de l'estiu. Aquesta crònica

vol relatar, de forma breu i sintètica, els aspectes més destacats dels treballs que ha dut a terme el Govern i els primers tràmits parlamentaris.

2. Antecedents

El Govern ha impulsat aquest Projecte de Llei per donar compliment tant als compromisos assumits pel Govern de desplegar l'Estatut d'autonomia, com als diversos mandats parlamentaris aprovats durant el primer any de la legislatura.

a) El desplegament de l'Estatut

El Projecte de Llei desplega l'article 122 de l'Estatut d'autonomia, que atorga a la Genera-

¹ [Acords de Govern de 27 de desembre de 2011](#).

² Projecte de Llei de consultes populars no referendàries (núm. Tram. 200-00020/09), ([BOPC 222](#), d'11.01.2012, pàg. 3).

litat competència exclusiva per establir el règim jurídic, les modalitats, el procediment, l'acompliment i la convocatòria -bé per la mateixa Generalitat, bé pels ens locals- en l'àmbit de les seves competències, d'enquestes, audiències públiques, fòrums de participació i qualsevol altre instrument de consulta popular, salvant el que disposa l'article 149.1.32 de la Constitució.

En aquest context, el Projecte legislatiu té per objecte fomentar la participació i incrementar la qualitat democràtica, amb l'establiment de mecanismes de participació ciutadana que facin més propera l'Administració i assegurin la participació de la ciutadania en la presa de decisions que afecten els seus interessos.

El 27 de desembre el Govern va aprovar el Projecte de llei de consultes populars no referendàries, complint abans d'hora els mandats parlamentaris que l'instaven a presentar-lo a principis de 2012

La necessitat de regular la possibilitat de consultar els ciutadans en tots els aspectes que els afecten més directament des de Catalunya i sense necessitat de demanar el vistiplau del Govern espanyol ja va quedar palesa en el discurs d'investidura del president dels dies 20, 21 i 23 de desembre de 2010.³

L'aposta per defensar el dret a decidir està igualment present en el Pla de Govern 2011-2014,⁴ dins l'eix que promou la defensa i millora de l'autogovern, que apunta a la consecució de noves cotes de sobirania per a Catalunya i un dels objectius dels quals comporta l'elaboració d'una nova llei de consultes populars. El full de ruta de l'executiu també aposta per la transparència de l'Administració i de l'acció de govern, i recull la voluntat de garantir la transparència i la participació de la ciutadania

-i dels sectors interessats- en l'elaboració dels projectes normatius que els puguin afectar.⁵

La competència per regular les consultes populars està prevista a l'Estatut d'autonomia i el Govern va assumir aquest repte entre els seus objectius de legislatura dins el Pla de Govern 2011-2014

En un moment en què la societat catalana presenta símptomes de desafecció política i democràtica es fa més necessari que mai que el sistema politicoadministratiu es doti de canals per promoure la implicació de la ciutadania en la presa de decisions.⁶

b) Compliment dels mandats parlamentaris

En la mateixa direcció, durant el primer any de la legislatura el Parlament ha aprovat diverses iniciatives parlamentàries d'impuls de l'acció governamental per instar el Govern a presentar un text per regular la consulta popular diferent del referèndum. Es tracta d'iniciatives aprovades durant els mesos de març i octubre de 2011: en concret, de la Moció 11/IX i la Resolució 275/IX.

En aquest sentit, la Moció 11/IX, sobre el desplegament de l'article 122 de l'Estatut,⁷ aprovada en la sessió plenària del 24 de març de 2011, va instar el Govern a continuar desplegant l'article 122 de l'Estatut d'autonomia i a presentar, al més aviat possible, un projecte de llei que reguli els instruments de consulta popular de caràcter no referendari.

³ L'aprovació del Projecte de llei de consultes populars no referendàries figura com un dels compromisos assumits per l'executiu dins el [Balanc del primer any de la legislatura del Pla de Govern 2011-2014](#), de gener de 2012.

⁴ Una qüestió que ja va recollir l'Informe sobre actituds polítiques i comportament electoral a Catalunya: materials per a un debat social, de maig de 2008, entre les seves propostes de millora.

⁵ Moció 11/IX del Parlament de Catalunya, sobre el desplegament de l'article 122 de l'Estatut ([BOPC 44, de 28.03.2011](#)). L'apartat tercer preveu: "3. El Parlament de Catalunya insta el Govern a continuar desplegant l'article 122 de l'Estatut d'autonomia i a presentar al Parlament, al més aviat possible, un projecte de llei que reguli els instruments de consulta popular de caràcter no referendari."

³ Intervenció d'Artur Mas durant el discurs d'investidura en què va emmarcar els àmbits d'actuació i les accions de l'executiu per a la legislatura i va incloure la regulació de les consultes populars entre els primers compromisos legislatius del nou Govern ([DSPC-Sèrie P núm. 2, de 20.12.2010](#)).

⁴ Pla de Govern 2011-2014 (disponible a www.gencat.cat/pladegovern), aprovat el 3 de maig de 2011.

El Projecte de llei de consultes populars no referendàries impulsat pel Govern

Igualment, la Resolució 275/IX, aprovada després del primer debat de política general, els dies 27 a 30 de setembre,⁸ va tornar a insistir en la necessitat de regular les consultes populars de caràcter no referendari des del Govern.

Més recentment, el 28 d'octubre de 2011, la Comissió Parlamentària d'Estudi del Nou Model de Finançament⁹ va aprovar unes conclusions que, de nou, instaven el Govern a presentar, en un termini de tres mesos, un projecte de llei per regular els instruments de la consulta popular de caràcter no referendari, amb l'objectiu de poder donar suport legal i polític a un procés de ratificació ciutadana respecte de la proposta d'un nou model basat en el concert econòmic per a Catalunya.

Vistos els diferents mandats parlamentaris, cal dir que el Govern va aprovar el Projecte de llei de consultes populars no referendàries com-

plint abans d'hora els mandats parlamentaris que l'instaven a presentar-lo a principis de 2012. En resum, doncs, tot aquest procés preparatori ha tingut com a objectiu la voluntat de dotar-nos d'un mecanisme per aprofundir en la democràcia i per poder fer sentir la veu dels ciutadans.

3. Elaboració del Projecte de llei

D'acord amb els antecedents esmentats, un cop acordada l'oportunitat d'impulsar aquesta iniciativa legislativa tal com disposa la Llei 13/2008, de la Presidència de la Generalitat i del Govern,¹⁰ l'elaboració va estar precedida per amplis treballs d'estudi. El Projecte de llei s'ha emparat en les competències de la Generalitat previstes a l'article 122 de l'EAC, que no van ser qüestionades pel Tribunal Constitucional en la Sentència del 28 de juny de 2010.¹¹



Foto: Jordi Bedmar

⁸ Resolució 275/IX del Parlament de Catalunya, sobre l'orientació política general del Govern ([BOPC 150, de 6.10.2011](#)). Concretament, en l'epígraf 1.4, relatiu al model de finançament, a l'apartat 2.d) insta el Govern a: "d) Presentar, en un termini de tres mesos, un projecte de llei que reguli els instruments de consulta popular de caràcter no referendari, amb l'objectiu, entre altres, de poder donar suport legislatiu a un procés de ratificació ciutadana de la proposta de pacte fiscal detallat en l'apartat 1 que Catalunya planteja a l'Estat."

⁹ Informe de la Comissió Parlamentària sobre el Nou Model de Finançament basat en el concert econòmic ([BOPC 175, de 3.11.2011](#)). A l'apartat XI c) de les conclusions de l'Informe s'insta el Govern a "presentar, en un termini de tres mesos, un projecte de llei que reguli els instruments de consulta popular de caràcter no referendari amb l'objectiu de poder donar suport legal i polític a un procés de ratificació ciutadana de la proposta de pacte fiscal basat en el concert econòmic que Catalunya planteja a l'Estat".

Tot i això, s'ha tingut també molt en compte la indicada Sentència, atès que defineix les competències de l'Estat en matèria de referèndum, les quals, segons el Tribunal, no es limiten només a la seva autorització sinó que inclouen també l'ús del cens electoral i de tota

¹⁰ L'art. 36 de la [Llei 13/2008](#), de 5 de novembre, de la Presidència de la Generalitat i del Govern, regula la iniciativa legislativa del Govern.

¹¹ Sentència del Tribunal Constitucional STC 31/2010, de 28 de juny ([BOE 172](#), de 16.07.2010, també BOPC 767, de 14.07.2010). [Informe jurídic sobre la sentència del Tribunal Constitucional que resol el recurs d'inconstitucionalitat contra l'Estatut d'Autonomia de Catalunya](#), elaborat pel grup d'experts per encàrrec del president de la Generalitat, presentat el 14.07.2010.

l'estructura electoral que s'utilitza en cas de referèndum.

L'elaboració del Projecte de llei s'ha emparat en les competències de l'article 122 de l'EAC, d'acord amb el marc jurídic avalat pel Tribunal Constitucional

Durant el procés d'elaboració, a finals de novembre, es va obrir un període d'informació pública¹² per oferir als interessats l'oportunitat de participar en els treballs de l'esfera governamental, un tràmit enriquidor però no preceptiu. Les al·legacions presentades van ser objecte d'una profunda anàlisi i algunes d'aquestes aportacions van ser incorporades al text.

L'avantprojecte també va comptar amb el suport de les entitats municipalistes. A mitjan desembre va tenir lloc el tràmit de consulta preceptiva dels governs locals que preveu la Llei del Consell de Governos Locals,¹³ i el text va rebre el vot favorable (unànim) de tots els membres.

Així doncs, el projecte presentat al Parlament va destinat a la regulació de les consultes electorals no referendàries, circumscriuint-les – com disposa l'art 122 EAC— a les matèries pròpies de la competència de la Generalitat, enteses en un sentit ampli, i dels ens locals de Catalunya.

A més, per tal d'evitar hipotètiques impugnacions davant el Tribunal Constitucional, s'ha optat per un text molt clar, breu i d'estructura senzilla que, alhora, sigui també molt curós amb la jurisprudència constitucional aplicable.¹⁴

¹² Edicte de 23 de novembre de 2011, d'informació pública de l'Avantprojecte de llei de consultes populars ([DOGC 6013](#), de 25.11.2011).

¹³ L'art. 22 de la [Llei 12/2010](#), de 19 de maig, del Consell de Governos Locals, preveu que aquest Consell participi en la tramitació dels avantprojectes de llei que afecten de manera específica les administracions locals, la qual es porta a terme per mitjà del tràmit d'audiència o de l'emissió d'un dictamen.

¹⁴ Sentència del Tribunal Constitucional STC 103/2008, d'11 de setembre ([BOE 245](#), de 10.01.2008), sobre la Llei del Parlament Basc 9/2008, de 27 de juny, de "convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de

En definitiva, el projecte regula:

A) Els principis generals relatius a les consultes populars no referendàries, com ara les definicions, les competències, els promotors, les persones legitimades i els efectes de les consultes.

B) Les consultes en funció de l'òrgan convocant, que poden ser la Generalitat i els ens locals. El criteri per convocar per part dels uns o els altres rau en la titularitat de les competències sobre les quals es consulta.

C) La iniciativa popular com a via de promoció de consultes, amb els seus requisits i tràmits.

D) Els sistemes de control, mitjançant la constitució d'una comissió de seguiment destinada a vetllar per la correcció del procés consultiu en primera instància, així com també per una comissió de control, designada amb intervenció del Parlament, i que a més d'exercir les funcions de control en segona instància, també pot emetre informe amb caràcter previ sobre les decisions que li siguin consultades pels òrgans convocants.

E) Els efectes de la consulta, que no són vinculants.

F) La utilització de mitjans electrònics.

Val a dir que la regulació troncal és comuna tant per a les consultes promogudes per la Generalitat com pels ens locals, si bé pel que fa als ens locals, el projecte ha volgut ser molt respectuós amb la seva autonomia. Per aquesta raó, el projecte atorga als ens locals la possibilitat de desplegar el seu propi reglament de consultes de conformitat amb els preceptes continguts en la Llei.

Així mateix, el projecte possibilita que el decret de convocatòria de cada consulta permeti adaptar-la a les característiques de cada cas, per exemple, determinar la composició de la

recabar la opinió ciutadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política."

comissió de seguiment, fixar els terminis de campanya, indicar els llocs de votació, decidir el possible ús de mitjans electrònics, etc.

4. La tramitació parlamentària

A la primera reunió de l'any 2012 de la Mesa del Parlament, el 10 de gener, el Projecte de llei ja va ser admès a tràmit.

La seva tramitació segueix el procediment legislatiu ordinari, i el temps aproximat que la cambra dedica a aprovar una llei en aquests casos està al voltant dels nou mesos.¹⁵ Tot plegat, implica que, si es produeix una tramitació àgil dels tràmits que preveu el Reglament del Parlament, la llei podria ser aprovada just després de l'estiu, i coincidint amb l'inici del nou curs parlamentari.



Foto: Eva Guillaumet

El Projecte de llei seguirà una tramitació ordinària i es preveu que pugui ser aprovat just després de l'estiu de 2012, a l'inici del nou curs parlamentari

A l'hora d'escriure aquesta crònica, el 14 de març ja ha tingut lloc el primer debat parla-

¹⁵ La mitjana de [temps d'elaboració de les lleis de la VIII legislatura](#) es va situar al voltant dels 9 mesos, sense considerar el temps per aprovar les lleis de pressupostos i de mesures fiscals i financeres, que tenen preferència de tramitació davant la resta d'iniciatives legislatives, ni tampoc les lleis aprovades pel procediment de lectura única.

mentari, el de totalitat,¹⁶ que va permetre fer una valoració general del text com també debatre sobre els principis i els criteris que conté la proposta.

El text va superar el debat a la totalitat, ja que només havia estat presentada una única esmena a la totalitat, per part del grup parlamentari del PSC,¹⁷ que va ser retirada durant el debat,¹⁸ per la qual cosa el Projecte de llei continua la tramitació parlamentària prevista.

Convé destacar que durant el debat de totalitat gairebé tots els grups -fins i tot el mateix portaveu del Partit Popular de Catalunya- van acceptar que el Projecte de llei respecta els preceptes de l'Estatut i que també és del tot constitucional. Tal com es va dir durant el debat, el Projecte s'ajusta als criteris necessaris perquè una consulta popular no pugui considerar-se assimilable a un referèndum.

La vicepresidenta del Govern, Joana Ortega, va poder reiterar en la presentació del text que del pas d'aquest Projecte per la cambra esperava que en poguessin sorgir millores i aconseguir així un text que incorpori la major part de voluntats i les aportacions de tots els grups.¹⁹

Del pas del Projecte per la cambra en sorgiran millores perquè el text incorpori la majoria de voluntats de tots els grups parlamentaris

El següent pas de la tramitació parlamentària del text implica la fase de compareixences

¹⁶ El debat de totalitat permetrà fer una valoració general del text, l'oportunitat, els principis i els criteris que informen la proposta i sobre les esmenes a la totalitat, en el cas que algun grup parlamentari presenti esmenes de totalitat, que poden ser de dos tipus: per demanar el retorn de la proposta als autors, o per presentar un text articulat alternatiu.

¹⁷ Les esmenes de totalitat poden ser de dos tipus: per demanar el retorn de la proposta als autors, o per presentar un text articulat alternatiu. En aquesta ocasió el PSC va demanar el retorn del Projecte de llei al Govern ([BOPC 245](#), de 20.02.2012, pàg. 22).

¹⁸ Retirada de l'esmena a la totalitat ([BOPC 274](#) de 19.03.2012, pàg. 14).

¹⁹ Debat de totalitat del Projecte de llei de consultes populars no referendàries ([DSPC-P núm. 45](#), de 14.03.2012, pàg. 14).

d'organitzacions i grups socials per opinar. En altres paraules, tindran lloc els *hearings*, que en aquesta iniciativa legislativa prenen especial rellevància per reforçar-ne la legitimitat, atenent el contingut participatiu.

Després de les compareixences vindrà la presentació d'esmenes a l'articulat per part dels grups parlamentaris, les quals seran objecte de discussió a la comissió parlamentària amb competències legislatives designada a aquest efecte, que en aquest cas ha estat la Comissió d'Afers Institucionals (CAI). Correspondrà a la CAI, doncs, abordar el treball més laboriós per incorporar les aportacions de tots els grups, emetre l'Informe de la Ponència i, posteriorment, el Dictamen de la Comissió que arribarà al Ple i que s'haurà de debatre i votar, com a tràmit final.

L'aprovació final de la Llei, per tant, podria tenir lloc en un dels primers plens del proper període de sessions, que s'iniciarà el mes de setembre. Abans, però, cal recordar que hi hauria la possibilitat que el Consell de Garanties Estatutàries s'hagi de pronunciar sobre l'adequació del Projecte de Llei a la Constitució o l'Estatut, un fet probable atès que alguns grups ja s'hi han pronunciat²⁰ i la Llei també ha comportat certa polèmica a nivell estatal.²¹ En cas que en fos sol·licitat el dictamen, que no té caràcter vinculant, seria un tràmit addicional i que, a efectes pràctics, allargaria un mes i

²⁰ Convé recordar que durant la legislatura passada el grup parlamentari del PPC va sol·licitar dictamen del Consell de Garanties Estatutàries per al Projecte de Llei de consultes populars per via de referèndum (Dictamen 3/2010 d'1 de març, sobre consultes populars per via de referèndum de Catalunya ([BOPC 643](#), de 3.03.2010, pàg. 20).

²¹ Pregunta de la diputada Rosa María Díez González, del grup parlamentari UPyD, formulada a la vicepresidenta del Govern i ministra de la Presidència durant la sessió plenària del Congrés dels Diputats d'11.04.2012: *¿Que piensa hacer el Gobierno ante la aprobación de la Ley de consultas en el parlamento de Cataluña?* (Número d'expedient 180/000106) [Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 25](#), d'11.04.2012, pàg. 8). Igualment, cal destacar la Interpel·lació al Govern sobre el dret a decidir del poble català (tram. 300-00139/09), presentada pel subgrup parlamentari de Solidaritat Catalana per la Independència, substanciada en la sessió plenària del Parlament de Catalunya de l'11.04.2012, i la Moció subsegüent (302-00131/09) ([BOPC 300](#), de 17.04.2012, pàg. 28).

mig aproximadament tota la tramitació parlamentària.

Un cop superades totes les fases de la tramitació parlamentària, es preveu que la futura llei de consultes populars no referendàries podria entrar en vigor a finals de 2012.

5. Conclusió

Tal com ja es va posar de manifest durant el debat de totalitat, un cop estigui aprovada la nova llei, la convocatòria de consultes populars servirà per implicar la ciutadania en les accions dels poders públics i fer-la coresponsable de les grans decisions. El país es troba en un moment d'inflexió, en què cal que les iniciatives que s'adoptin comptin amb el màxim consens i suport ciutadà. Per això, aquest Projecte, en cas que reïxi i esdevingui una llei, servirà per saber què pensen els ciutadans respecte d'importants decisions que els afecten i que, en alguns casos, poden marcar el rumb del país. Alhora, també serà un importantíssim instrument de participació local.

Tal com va dir el president durant la sessió d'investidura: *“Catalunya i el poble català no defalliran, com no ho han fet al llarg de la història, en la defensa del seu autogovern i les seves llibertats”*. Aquesta llei aprofundeix en la democràcia i en el dret a decidir, que no és altra cosa que governar escoltant la gent i consultant-la sempre que faci falta.

En aquest sentit, per tant, i a títol de conclusió, podem afirmar que es tracta d'un projecte que enforteix la qualitat democràtica, tant a nivell de la Generalitat com dels ajuntaments, que permet als ciutadans participar en les qüestions del seu interès sense haver d'esperar la convocatòria d'eleccions cada quatre anys, i que estableix un sistema de garanties eficaç i proporcionat i articula una norma prou flexible que permet adaptar-se a cada situació determinada.

El Projecte de Llei de consultes populars no referendàries impulsat pel Govern

Joan Auladell i Fontseca

*Director general de Relacions Institucionals i amb el Parlament
del Departament de Governació i Relacions Institucionals*

A finals del 2011 el Govern va aprovar el Projecte de Llei de consultes populars no referendàries, d'acord amb el compromís legislatiu de desplegar les competències de la Generalitat previstes en l'article 122 de l'Estatut, assumit per l'executiu en el seu Pla de Govern 2011-2014, i amb ple respecte de la doctrina constitucional. El text també dona compliment a diferents mandats parlamentaris del primer any de la legislatura, com són la Moció 11/IX i la Resolució 275/IX.

A principis de 2012 s'han iniciat els tràmits parlamentaris i es preveu que la futura Llei pugui ser aprovada la propera tardor i que amb el seu pas per la cambra el text incorpori canvis i millores perquè el resultat sigui al més legítim possible.

L'autor comenta el contingut del text presentat al Parlament, impulsat des de la unitat orgànica que dirigeix en el Departament de Governació i Relacions Institucionals. Es tracta d'un projecte que enforteix la qualitat democràtica, tant a nivell de la Generalitat com dels ajuntaments, que permet als ciutadans participar en les qüestions del seu interès sense haver d'esperar la convocatòria d'eleccions cada quatre anys, i que estableix un sistema de garanties eficaç i proporcionat i articula una norma flexible que permetrà adaptar-se a cada situació determinada.

Eth Projècte de lei de consultes populars non de referendum impulsat peth Govèrn

Joan Auladell i Fontseca

*Director generau de Relacions Institucionaus e damb eth Parlament
deth Departament de Governacion e Relacions Institucionaus*

A fins de 2011 eth Govèrn qu'aprovèc eth Projècte de lei de consultes populars non de referendum, cossent damb eth compromís legislatiu de desvolopar es competències dera Generalitat previstes en article 122 der Estatut, assumit per executiu en sòn Plan de Govèrn 2011-2014, e damb plen respècte dera doctrina constituicionau. Eth tèxte que da tanben compliment a diferents mandats parlamentaris deth primèr an dera legislatura, coma son era Moció 11/IX e era Resolució 275/IX.

A començament de 2012 se son iniciats es tramits parlamentaris e se preve qu'era futura lei pogue èster aprovada ena tardor que ven e que deth sòn pas pera cramba eth tèxte arrecuèlhe cambiaments e meliores entà qu'eth resultat sigue çò de mès legitim possible.

Er autor comentè eth contengut deth tèxte presentat en Parlament, impulsat dera unitat organica que dirigís en Departament de Governacion e Relacions Institucionaus. S'agís d'un projècte qu'enfortís era qualitat democratica, tant a nivèu dera Generalitat com des ajuntaments, que permet as ciutadans de participar enes ahèrs deth sòn interès sense auer demorar era convocacion d'eleccions cada quate ans, e qu'establís un sistèma de garanties eficaç e proporcionat e articule ua nòrma flexibla que permeterà adaptar-se a cada situacion.

El Proyecto de ley de consultas populares no referendarias impulsado por el Gobierno

Joan Auladell i Fontseca

*Director general de Relaciones Institucionales y con el Parlamento
del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales*

A finales de 2011 el Gobierno aprobó el Proyecto de ley de consultas populares no referendarias, de acuerdo con el compromiso legislativo de desplegar las competencias de la Generalitat previstas en el artículo 122 del Estatuto, asumido por el ejecutivo en su Plan de Gobierno 2011-2014, y con pleno respeto de la doctrina constitucional. El texto también da cumplimiento a diferentes mandatos parlamentarios del primer año de legislatura, como son la Moción 11/IX y la Resolución 275/IX.

A principios de 2012 se han iniciado los trámites parlamentarios y se prevé que la futura Ley pueda ser aprobada el próximo otoño y que a su paso por la cámara el texto incorpore cambios y mejoras para que el resultado sea lo más legítimo posible.

El autor comenta el contenido del texto presentado al Parlamento, impulsado desde la unidad orgánica que el autor dirige en el Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales. Se trata de un proyecto que fortalece la calidad democrática, tanto a nivel de la Generalitat como de los ayuntamientos, que permite a los ciudadanos participar en las cuestiones de su interés sin tener que esperar a la convocatoria de elecciones cada cuatro años, y que establece un sistema de garantías eficaz y proporcionado y articula una norma flexible que permitirá adaptarse a cada situación determinada.

The Decree for non-Referendum Popular Consultations promoted by the Government

Joan Auladell i Fontseca

*Director General of Institutional Relations and Relations with the Parliament
of the Department of Government and Institutional Relations*

At the end of 2011 the Government passed the Decree of non-Referendum Popular Consultations, in accordance with the legislative mandate to display the competences assigned to the Autonomous Government by article 122 of the Autonomous Statute, incorporated by the executive in its Government agenda for years 2011-2014 with full respect for the constitutional doctrine. The Decree text also fulfils various parliamentary mandates of the first year of the legislature such as are Motion 11/IX and Resolution 275/IX.

The ensuing parliamentary formalities have already started in 2012 so that the Bill will foreseeably be passed by autumn 2012. As it proceeds through the chambers it will hopefully gain support and adherents so that it results in as unanimous a text as possible.

The paper comments on the text proceeded to the Parliament and promoted by the administrative unit the author is the head of at the Ministry of Government and Institutional Relations. The text aims at heightening the quality of our democracy, both from the stand of the autonomous government organisation and from the local councils organisation. It seeks to allow citizens to have a say in matters of their interest independently from the every-four-year-elections rota, and it is said to establish an effective and proportionate system of guarantees and to articulate a rule that will easily accommodate every conceivable specific situation.

Le projet de loi de consultations populaires non référendaires déposé par le Gouvernement

Joan Auladell i Fontseca

*Directeur général des Relations institutionnelles et avec le Parlement
du Departament de Governació i Relacions Institucionals
(Gouvernement et relations institutionnelles)*

Fin 2011, le Gouvernement a approuvé le projet de loi de consultations populaires non référendaires, conformément à son engagement législatif de mettre en œuvre les compétences de la Generalitat prévues à l'article 122 du Statut d'autonomie, et défendu par l'exécutif dans son Programme de gouvernement 2011-2014, dans le respect de la doctrine constitutionnelle. Le texte met également en application plusieurs mandats parlementaires de la première année de la législature, tels que la Motion 11/IX et la Résolution 275/IX.

Les démarches parlementaires ont débuté début 2012. Il est prévu que la future loi soit approuvée à l'automne prochain et qu'à son passage par la Chambre, le texte soit enrichi de modifications et d'améliorations pour qu'il soit le plus légitime possible.

L'auteur commente le contenu du texte présenté au Parlement, proposé par l'organe chargé du Département de la Gouvernance et des Relations institutionnelles. Il s'agit d'un projet qui renforce la qualité démocratique, aussi bien au niveau de la Generalitat que des municipalités; qui permet aux citoyens de participer aux questions pouvant les concerner sans attendre les élections tous les quatre ans; qui prévoit un système de garanties efficace et équilibré; et articule une norme flexible qui permettra de s'adapter à chaque situation.