

Activitat Parlamentària



- **Balanç de la VI legislatura**
- **Participació ciutadana en els avantprojectes de llei**
- **Crònica de les Jornades Relació Govern-Parlament**
- **Confluència de funcions entre Govern i Parlament**
Dr. Luis López Guerra
- **Noves tecnologies, noves relacions**
Dra. Elisenda Malaret Garcia

Núm.4
Setembre 2002



Generalitat de Catalunya
Departament de
Governació
i Relacions Institucionals



Núria de Gispert i Català

*Consellera de Governació
i Relacions Institucionals*

Aquest número de la revista *Activitat Parlamentària* presenta dues novetats destacades. D'una banda, tot i mantenir l'estructura de continguts concebuda des de la primera edició, n'hem renovat el disseny, que ara permet fer una lectura més còmoda i utilitzar més recursos gràfics. L'altra novetat és la inclusió, al final de la revista, d'un resum en castellà i un altre en anglès dels continguts d'aquest número. Al web del Departament trobareu reproduïts íntegrament la totalitat dels textos de la revista en català, castellà i anglès.

Aquests dos canvis, juntament amb l'augment del tiratge, són la manifestació de l'impuls que el Departament de Governació i Relacions Institucionals es proposa dur a terme per tal de millorar la difusió de l'activitat del Govern en relació amb el Parlament i fomentar l'anàlisi i el coneixement dels temes que sorgeixen de les relacions entre aquestes dues institucions, des d'una perspectiva política, social, històrica, jurídica, etc.

Amb aquests objectius ben presents, aquesta revista comença fent un balanç del desenvolupament de l'activitat parlamentària del darrer període de sessions, el sisè, que segueix la tendència alcista de la VI legislatura pel que fa al nombre d'iniciatives.

L'eix principal d'aquest quart número gira entorn de les Jornades Relació Govern-Parlament, organitzades els dies 4 i 5 de juliol per la Direcció General de Relacions amb el Parlament. Hi podeu trobar una crònica d'aquest esdeveniment i la transcripció de les dues conferències que van centrar el desenvolupament de les Jornades: "Confluència de funcions entre Govern i Parlament", del Dr. Luis López Guerra, i "Noves tecnologies, noves relacions", de la Dra. Elisenda Malaret Garcia.

I, finalment, la revista també informa sobre l'espai virtual de participació ciutadana en els avantprojectes de llei. ■

Activitat Parlamentària
Núm. 4 - Setembre 2002

Direcció General de Relacions amb el Parlament
Departament de Governació i Relacions Institucionals
Generalitat de Catalunya

Via Laietana, 26 - 08003 Barcelona
Tel. 93 567 17 04 - Fax 93 567 17 06

activitatparlamentaria@governacio-ri.gencat.es
www.gencat.net/governacio-ri/auto.htm

Directora
Núria Ramon i Garcia

Coordinadora
Elisenda Rom i Suñol

Redactor
Joan Manuel Espuelas Puigdollers

Consell de Redacció
**Joan Manuel Espuelas Puigdollers, Isabel Larios Paterna,
Ramon Prat i Bofill, Elisenda Rom i Suñol**

Assessorament lingüístic
Laura Puigdomènech i Farell

Traducció a l'anglès
ABR Action Consulting, SA

Fotografies
Manuel S. Urbano, Miquel González

Disseny i producció gràfica
Primer Segona Edicions, SL

Dipòsit legal
B-10277-01

ISSN
1577-7162

Tiratge
4.000 exemplars

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

Sumari

Balanç de la VI legislatura	6
• Funció legislativa	
• Funcions d'impuls i control	
Participació ciutadana en els avantprojectes de llei	16
Crònica de les Jornades Relació Govern-Parlament	18
Confluència de funcions entre Govern i Parlament	26
Noves tecnologies, noves relacions	42
Sinopsis en castellano	58
Synopsis in English	60

Balanç de la VI legislatura

El sisè període de sessions (febrer-juny 2002) s'ha tancat amb un balanç que segueix la tendència alcista de la VI legislatura pel que fa al nombre d'iniciatives. Des del començament de la VI legislatura, el 5 de novembre de 1999, i fins al 15 de juliol de 2002, el Parlament de Catalunya ha vist més de 18.000 iniciatives.

Funció legislativa

En aquesta legislatura s'han aprovat 73 lleis, 57 de les quals han partit de la iniciativa del Govern; 15, dels grups parlamentaris, i 1, de la iniciativa legislativa popular. El 82,19% de les lleis aprovades ho han estat amb el vot favorable de tots els grups parlamentaris o de quatre grups. Així mateix, 46 lleis han estat aprovades amb el vot favorable de tots els grups parlamentaris, xifra que significa el 63,01% del total de lleis aprovades.

73 lleis aprovades durant la VI legislatura					
	Vot favorable de tots els grups	Àmplia majoria ¹	Majoria	Total	%
Projecte de llei	35	12	10	57	78,08
Proposició de llei (grups)	11	2	2	15	20,55
Proposició de llei (iniciativa legislativa popular)	-	-	1	1	1,37
Total	46	14	13	73	
%	63,01	19,18	17,81		

¹ Quatre grups parlamentaris

Font: Direcció General de Relacions amb el Parlament

Si ens fixem en el nombre de lleis aprovades durant la VI legislatura fins al final del sisè període de sessions, podem presumir que aquesta legislatura acabarà amb un nombre de lleis més elevat que el de les anteriors,

tenint en compte que fins a la data de referència se n'han aprovat 73 i estan en tràmit parlamentari nombrosos projectes i proposicions de llei.

427 lleis aprovades des de la I legislatura

	I leg.	II leg.	III leg.	IV leg.	V leg.	VI leg. ¹	TOTAL ²
Projecte de llei	64	73	77	40	60	57	371
Proposició de llei	14	9	2	4	11	16	56
Total	78	82	79	44	71	73	427

¹ De l'inici de la legislatura al final del sisè període de sessions

² Fins al 15 de juliol de 2002

Font: Direcció General de Relacions amb el Parlament

Durant el sisè període de sessions s'han aprovat 22 lleis: 16 projectes i 6 proposicions de llei, que representen el 30% de les lleis aprovades al llarg de la VI legislatura. D'aquestes 22 lleis, més del 80% han estat aprovades amb el vot favorable de tots els grups (vegeu la taula de les pàgines 8 i 9). Destaquen per la seva innovació i transcendència les lleis següents:

Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme

Aquesta llei defineix les bases per a una gestió racional del territori que consolidi el teixit urbà més òptim. Es tracta d'un text que assenta les bases per consolidar un model de territori globalment eficient. Regula el planejament, la gestió administrativa i la protecció de la legalitat urbanística, l'assignació de competències, les polítiques del sòl i d'habitatge i la constitució i gestió dels patrimonis públics del sòl.

Llei 5/2002, de 19 d'abril, de l'Agència Catalana de Protecció de Dades

Aquesta llei crea l'Agència Catalana de Protecció de Dades, que està facultada per exercir l'autoritat de control sobre els tractaments de dades personals efectuats per la Generalitat i els ens que integren l'Administració local en l'àmbit territorial de Catalunya, i pels ens que en depenen i els consorcis dels quals formen part. També exerceix les seves competències pel que fa als tractaments de dades personals relacionats amb la prestació de serveis públics o la realització d'activitats per compte d'una administració pública que portin a terme societats civils o mercantils en les quals la Generalitat o els ens locals tinguin la participació majoritària del capital o les entitats concessionàries de serveis públics.

22 lleis aprovades durant el sisè període de sessions de la VI legislatura

	Iniciativa	Aprovació
Llei 1/2002, d'11 de març, de modificació de la Llei 20/1985, de 25 de juliol, de prevenció i assistència en matèria de substàncies que poden generar dependència (DOGC 3598, 19.03.2002)	Proposició de llei	Majoria
Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme (DOGC 3600, 21.03.2002)	Projecte de llei	Àmplia majoria ¹
Llei 3/2002, de 22 de març, de quarta modificació de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya (DOGC 3605, 28.03.2002)	Proposició de llei	Vot favorable de tots els grups
Llei 4/2002, de 5 d'abril, de mesures extraordinàries, en especial per finançar les actuacions derivades de la pesta porcina clàssica i de les gelades produïdes en el sector de l'olivera (DOGC 3614, 12.04.2002)	Projecte de llei	Vot favorable de tots els grups
Llei 5/2002, de 19 d'abril, de l'Agència Catalana de Protecció de Dades (DOGC 3625, 29.04.2002)	Projecte de llei	Vot favorable de tots els grups ²
Llei 6/2002, de 25 d'abril, de mesures relatives a la conciliació del treball amb la vida familiar del personal de les administracions públiques catalanes (DOGC 3626, 30.04.2002)	Projecte de llei	Vot favorable de tots els grups
Llei 7/2002, de 27 d'abril, de modificació de la Llei 6/1994, de 5 de març, de la Sindicatura de Comptes de Catalunya (DOGC 3627, 02.05.2002)	Proposició de llei	Vot favorable de tots els grups
Llei 8/2002, de 27 de maig, de modificació de la Llei 37/1991, de 30 de desembre, sobre mesures de protecció dels menors desemparats i de l'adopció, i de regulació de l'atenció especial a adolescents en conflicte social (DOGC 3648, 03.06.2002)	Projecte de llei	Vot favorable de tots els grups
Llei 9/2002, de 27 de maig, de modificació de la Llei 15/1997, de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya, per la qual s'introdueix un taxa per la realització dels exàmens i l'obtenció del títol de patró o patrona de moto nàutica (DOGC 3648, 03.06.2002)	Projecte de llei	Vot favorable de tots els grups ³
Llei 10/2002, de 27 de maig, sobre un torn especial de promoció interna del cos auxiliar administratiu al cos administratiu (DOGC 3647, 31.05.2002)	Projecte de llei	Vot favorable de tots els grups
Llei 11/2002, de 27 de maig, de segona modificació de la Llei 12/1993, de 4 de novembre, de creació de l'Institut per al Desenvolupament de les Comarques de l'Ebre (DOGC 3648, 03.06.2002)	Proposició de llei	Vot favorable de tots els grups
Llei 12/2002, de 14 de juny, de transport per cable (DOGC 3665, 27.06.2002)	Projecte de llei	Vot favorable de tots els grups ⁴
Llei 13/2002, de 21 de juny, de turisme de Catalunya (DOGC 3669, 03.07.2002)	Projecte de llei	Majoria

	Iniciativa	Aprovació
Llei 14/2002, de 27 de juny, de les cambres oficials de comerç, indústria i navegació de Catalunya i el Consell General de les cambres (DOGC 3671, 05.07.2002)	Projecte de llei	Vot favorable de tots els grups ⁵
Llei 15/2002, de 27 de juny, d'ordenació vitivinícola (DOGC 3673, 09.07.2002)	Projecte de llei	Vot favorable de tots els grups ⁶
Llei 16/2002, de 28 de juny, de protecció contra la contaminació acústica (DOGC 3675, 11.07.2002)	Projecte de llei	Vot favorable de tots els grups
Llei 17/2002, de 5 d'abril, d'ordenació del sistema d'ocupació i de creació del Servei d'Ocupació de Catalunya (DOGC 3676, 12.07.2002)	Proposició de llei	Majoria
Llei 18/2002, de 5 de juliol, de cooperatives de Catalunya (DOGC 3679, 17.07.2002)	Projecte de llei	Vot favorable de tots els grups ⁷
Llei 19/2002, de 5 de juliol, de drets reals de garantia (DOGC 3679, 17.07.2002)	Projecte de llei	Vot favorable de tots els grups ⁸
Llei 20/2002, de 5 de juliol, de seguretat alimentària (DOGC 3679, 17.07.2002)	Projecte de llei	Vot favorable de tots els grups
Llei 21/2002, de 5 de juliol, de setena modificació de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya (DOGC 3678, 16.07.2002)	Proposició de llei	Vot favorable de tots els grups
Llei 22/2002, de 12 de juliol, de confraries de pescadors de Catalunya (DOGC 3684, 24.07.2002)	Projecte de llei	Vot favorable de tots els grups
<p>¹ De 219 articles (i determinades disposicions addicionals, transitòries i finals), gairebé la meitat van ser votats favorablement per una àmplia majoria de grups parlamentaris (4 grups). L'altra meitat va rebre el vot unànim de tots els grups.</p> <p>² Dictamen de la Comissió aprovat amb el vot favorable de tots els grups excepte un article, votat favorablement per àmplia majoria (4 grups).</p> <p>³ Aprovada per assentiment.</p> <p>⁴ Amb l'abstenció d'un diputat.</p> <p>⁵ Dictamen de la Comissió aprovat amb el vot favorable de tots els grups excepte 6 articles, aprovats per àmplia majoria (4 grups).</p> <p>⁶ Dictamen de la Comissió aprovat amb el vot favorable de tots els grups excepte 2 articles, aprovats per àmplia majoria (4 grups).</p> <p>⁷ Dictamen de la Comissió aprovat amb el vot favorable de tots els grups excepte 2 articles, aprovats per àmplia majoria (4 grups).</p> <p>⁸ Dictamen de la Comissió aprovat amb el vot favorable de tots els grups excepte 6 articles, aprovats per àmplia majoria (4 grups).</p>		

Font: Direcció General de Relacions amb el Parlament

Llei 6/2002, de 25 d'abril, de mesures relatives a la conciliació del treball amb la vida familiar del personal de les administracions públiques catalanes

Es tracta d'una iniciativa pionera a l'Estat espanyol que possibilita la conciliació d'aquests dos àmbits vitals de forma efectiva i que presenta com a novetat principal la introducció del dret dels empleats de les administracions públiques catalanes a percebre el 100% de la retribu-

ció en el supòsit de reducció d'un terç de la jornada de treball per tenir cura d'un fill fins que tingui un any. Pel que fa al supòsit d'adopció o acolliment d'un infant menor de tres anys, en el cas de reducció d'un terç de la jornada laboral, es tindrà dret a percebre el 100% de les retribucions durant setze setmanes. Així mateix, la Llei amplia de dos a cinc els dies de permís per naixement d'un fill, i el fa extensiu als casos d'adopció o acolliment permanent o preadoptiu.

Llei 16/2002, de 28 de juny, de protecció contra la contaminació acústica

Aquest text, que regula les mesures necessàries per prevenir i corregir la contaminació pels sorolls i les vibracions, segueix metodològicament el model suís, que parteix d'un marc general, fa una zonificació acústica del territori i es basa en el compromís dels agents implicats. Els objectius concrets de la Llei són fixar un marc normatiu global; regular activitats, infraestructures i trànsit conjuntament, i donar instruments legals als ajuntaments.

11 projectes de llei aprovats pel Govern i en tràmit parlamentari*

- Projecte de llei reguladora de l'estacionament temporal de vehicles de motor
- Projecte de llei de prevenció de la violència a la llar i en les relacions de parella
- Projecte de llei de creació de l'especialitat d'educació social en el cos de diplomats de la Generalitat de Catalunya
- Projecte de llei de creació de l'Institut de Desenvolupament de l'Alt Pirineu i l'Aran
- Projecte de llei d'adequació de procediments administratius en relació amb el règim de silenci administratiu i el termini de resolució
- Projecte de llei de modificació de determinats articles de la Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra
- Projecte de llei de protecció dels animals
- Projecte de la primera llei del Codi civil de Catalunya
- Projecte de llei de mesures de prevenció dels incendis forestals en les urbanitzacions sense continuïtat immediata amb la trama urbana
- Projecte de llei de creació del Col·legi de Dissenyadores i Dissenyadors Gràfics de Catalunya
- Projecte de llei de protecció de la salut

* A 15 de juliol de 2002

Funcions d'impuls i control

Durant la VI legislatura (i fins al 8 de juliol de 2002) el Parlament de Catalunya ha tramitat 17.868 iniciatives relacionades amb les funcions d'impuls i control de l'acció política del Govern. Del total d'iniciatives, destaquen, pel seu volum, les preguntes que cal respondre per escrit (10.641) i les proposicions no de llei (2.851), que han suposat, respectivament, prop del 60% i del 16% del total de les iniciatives considerades.

Iniciatives parlamentàries durant la VI legislatura¹

	Iniciatives	%
Proposicions no de llei	2.851	15,96
Resolucions ²	1.342	7,51
Interpel·lacions	940	5,26
Mocions	168	0,94
Preguntes orals en Ple substanciades ³	559	3,13
Preguntes orals en Comissió substanciades	423	2,37
Preguntes escrites	10.641	59,55
Sol·licituds d'informació	944	5,28
Total	17.868	100

¹ Del 5 de novembre de 1999 al 8 de juliol de 2002

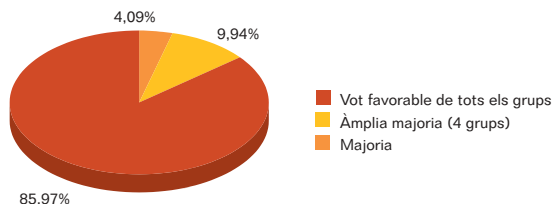
² Subsegüents a proposicions no de llei

³ Inclou les preguntes orals al president de la Generalitat

Font: Direcció General de Relacions amb el Parlament

L'elevat nombre de proposicions no de llei presentades ha comportat que s'hagin aprovat 1.342 resolucions, el 95,91% de les quals ho han estat amb el vot favorable de tots els grups parlamentaris o de quatre grups i el 85,97% ho han estat amb el vot favorable de tots els grups.

Resolucions aprovades subsegüents a proposicions no de llei



Comparant les xifres de les legislatures anteriors i tenint en compte que l'actual encara no ha finalitzat, s'aprecia un increment molt significatiu del nombre de resolucions (subsegüents a proposicions no de llei), a diferència de les mocions, l'increment de les quals no és tan notable.

Comparació entre legislatures

	I leg.	II leg.	III leg.	IV leg.	V leg.	VI leg. ¹
Resolucions ²	92	71	158	151	870	1.342
Mocions	79	30	68	91	163	168

¹ Del 5 de novembre de 1999 al 15 de juliol de 2002

² Subsegüents a proposicions no de llei

Font: Direcció General de Relacions amb el Parlament

Pel que fa al sisè període de sessions, en el quadre que es mostra a continuació es pot observar el nombre d'iniciatives tramitades en aquest període en relació amb el total d'iniciatives acumulades al llarg de la VI legislatura.

Iniciatives del sisè període de sessions en relació amb el total de la VI legislatura

	Sisè període de sessions ¹	VI legislatura ²	Percentatge ³
Proposicions no de llei	625	2.851	21,92
Resolucions ⁴	355	1.342	26,45
Interpel·lacions	170	940	18,09
Mocions	44	168	26,19
Preguntes orals en Ple substanciades	95	559	16,99
Preguntes orals en Comissió substanciades	90	423	21,28
Preguntes escrites	2.255	10.641	21,19
Sol·licituds d'informació	233	944	24,68
Total	3.867	17.868	21,64

¹ Iniciatives tramitades en el sisè període de sessions. Del final del cinquè període de sessions al 8 de juliol de 2002

² Iniciatives tramitades al llarg de la VI legislatura. Del 5 de novembre de 1999 al 8 de juliol de 2002

³ Percentatge d'iniciatives del sisè període de sessions sobre el total d'iniciatives de la VI legislatura

⁴ Subsegüents a proposicions no de llei

Font: Direcció General de Relacions amb el Parlament

Els percentatges que s'expressen en aquest quadre posen de manifest l'increment que han tingut les iniciatives d'impuls i control al llarg del darrer període de sessions, especialment les resolucions i les mocions.

Amb relació al total de la VI legislatura, en la taula de la pàgina següent es mostra la distribució de les iniciatives parlamentàries que, segons la seva temàtica, afecten els departaments de la Generalitat. Així, destaquen, pel seu volum, les referides a les competències dels departaments de Política Territorial i Obres Públiques (2.580), Medi Ambient (2.195), Sanitat i Seguretat Social (1.594), Ensenyament (1.520) i Indústria, Comerç i Turisme (1.360).

Les preguntes escrites són el tipus d'iniciativa més freqüent. Els consellers que, en nom del Govern, han donat resposta a més iniciatives són els de Medi Ambient (1.401), Política Territorial i Obres Públiques (1.262), Sanitat i Seguretat Social (932), Indústria, Comerç i Turisme (907) i Ensenyament (871).

Les preguntes orals en Ple i en Comissió s'han referit principalment a matèries que són competència dels departaments de Política Territorial (148), Medi Ambient (126), Indústria, Comerç i Turisme (84) i Sanitat (77). El Departament de la Presidència (197), a més de les dels temes propis del Departament, té cura de les preguntes orals al president de la Generalitat.

Els departaments encarregats de donar compliment a un nombre més elevat de mocions i resolucions són els de Política Territorial (342), Medi Ambient (167), Ensenyament (161) i Sanitat i Seguretat Social (153).

Així mateix, els departaments als quals s'han adreçat més sol·licituds d'informació són els d'Economia i Finances (138), Sanitat i Seguretat Social (113) i Ensenyament (91). ■

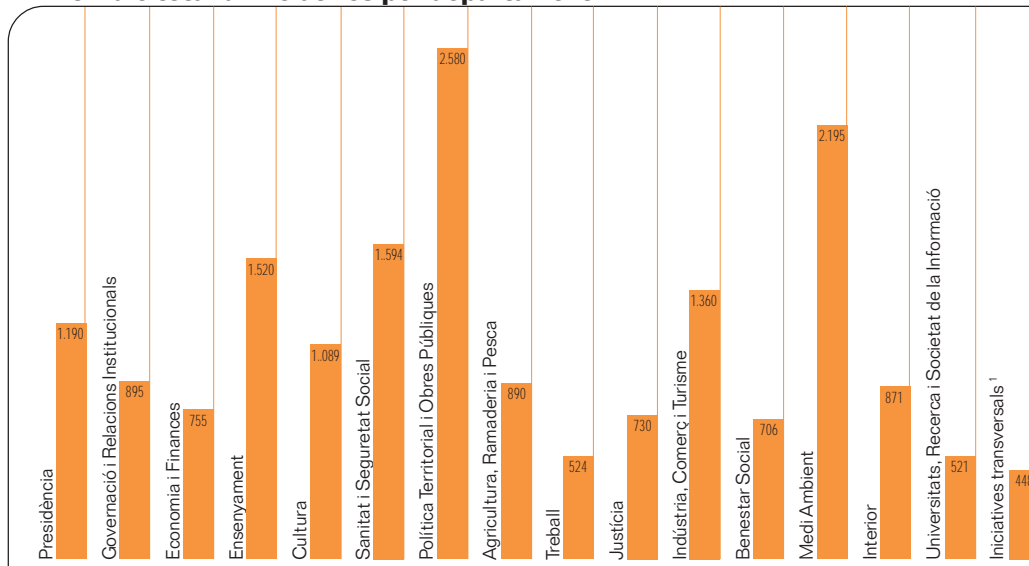
Iniciatives parlamentàries per departament (del 05.11.1999 al 08.07.2002)

	Proposicions no de llei	Resolucions	Interpel·lacions
Presidència	135	71	60
Governació i Relacions Institucionals	131	46	40
Economia i Finances	59	23	37
Ensenyament	302	149	61
Cultura	210	104	65
Sanitat i Seguretat Social	228	134	91
Política Territorial i Obres Públiques	686	323	89
Agricultura, Ramaderia i Pesca	83	49	56
Treball	81	37	46
Justícia	105	45	65
Indústria, Comerç i Turisme	174	70	73
Benestar Social	114	61	68
Medi Ambient	362	151	96
Interior	80	42	46
Universitats, Recerca i Societat de la Informació	97	36	47
Iniciatives transversals ²	4	1	-
Total	2.851	1.342	940

¹ Inclou les preguntes orals al president de la Generalitat

² Afecten més d'un departament

Nombre total d'iniciatives per departament

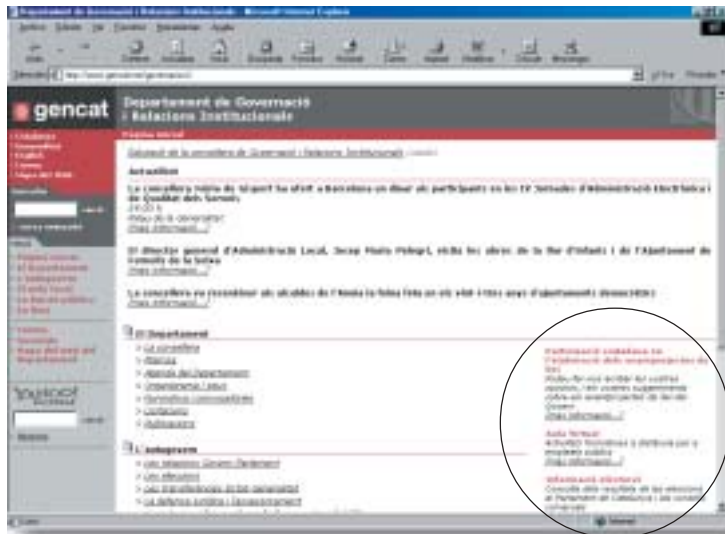


¹ Afecten més d'un departament

Mocions	Preguntes orals en Ple ¹	Preguntes orals en Comissió	Preguntes escrites	Sol·licituds d'informació	Total
13	187	10	665	49	1.190
5	11	-	635	27	895
5	9	16	468	138	755
12	18	16	871	91	1.520
10	17	24	617	42	1.089
19	35	42	932	113	1.594
19	69	79	1.262	53	2.580
7	15	24	607	49	890
11	4	25	271	49	524
9	30	18	413	45	730
13	24	60	907	39	1.360
14	28	3	337	81	706
16	62	64	1.401	43	2.195
6	19	12	607	59	871
9	31	30	227	44	521
-	-	-	421	22	448
168	559	423	10.641	944	17.868

Font: Direcció General de Relacions amb el Parlament

Participació ciutadana en els avantprojectes de llei



Durant el sisè període de sessions s'han exposat set avantprojectes de llei a l'espai de participació ciutadana del web del Departament de Governació i Relacions Institucionals:

- Protecció dels animals
- Primera llei del Codi civil de Catalunya
- Mesures de prevenció d'incendis forestals a les urbanitzacions sense continuïtat immediata amb la trama urbana
- Protecció de la salut
- Creació del Col·legi de Dissenyadores i Dissenyadors Gràfics de Catalunya
- Qualitat agroalimentària
- Universitats

Aquest ha estat el període en el qual s'han rebut més missatges, prop de dos mil. L'Avantprojecte de llei de protecció dels animals és el que ha despertat més interès, especialment entre els membres i simpatitzants d'associacions de protecció dels animals.

D'altra banda, l'Avantprojecte de llei de mesures de prevenció d'incendis forestals a les urbanitzacions sense continuïtat immediata amb la trama urbana ha rebut missatges amb un contingut més aviat tècnic de ciutadans amb un profund coneixement sobre la matèria. També tenien un contingut molt tècnic i aportaven esmenes concretes al redactat dels avantprojectes els missatges enviats pels ciutadans en relació amb l'Avantprojecte de llei del Codi civil de Catalunya i els relatius a la creació del Col·legi de Dissenyadores i Dissenyadors Gràfics de Catalunya, aquest darrer bàsicament sobre les titulacions d'aquests professionals.

L'Avantprojecte de llei de protecció de la salut ha rebut missatges del col·lectiu professional sanitari relatius a la situació del personal interí.

Finalment, els darrers avantprojectes que s'han exposat són el de qualitat agroalimentària i el d'universitats.

L'espai virtual de participació ciutadana en l'elaboració dels avantprojectes de llei es va posar en funcionament el 4 d'octubre de 2001 i té com a objectiu que els ciutadans puguin manifestar les seves opinions sobre els textos dels avantprojectes de llei, que són publicats íntegrament un cop han estat dictaminats favorablement pel Consell Tècnic.

Els textos es publiquen fins al finiment del període de presentació d'esmenes i els missatges que es reben són tramesos als grups parlamentaris per tal que els sotmetin a la seva consideració.

Per fer suggeriments sobre els avantprojectes de llei cal que envieu un missatge a la bústia de correu electrònic que trobareu en l'espai de participació ciutadana:

www.gencat.net/governacio-ri

Crònica de les Jornades

Relació Govern-Parlament

Els dies 4 i 5 de juliol de 2002 es van dur a terme a l'Auditori del Palau de la Generalitat les Jornades Relació Govern-Parlament. Durant dos intensos dies de treball, representants d'administracions públiques, diputats i lletrats de parlaments autonòmics i de les Corts Generals, i professors de dret constitucional i de ciències polítiques, entre altres professionals, van debatre aquesta temàtica, que va tenir com un dels aspectes centrals la confluència de funcions entre els consells executius i les assemblees legislatives i el paper que hi poden tenir les noves tecnologies.



Núria de Gispert inaugurant les Jornades

Nous ponts de diàleg

En l'acte inaugural, el matí del 4 de juliol, la consellera de Governació i Relacions Institucionals, Núria de Gispert, va encoratjar els participants a treballar per un intercanvi profitós d'experiències, de plantejaments, d'inquietuds compartides, indispensables en la tasca de crear nous ponts de diàleg entre les dues institucions que són el centre de la vida política: el Govern i el Parlament. La consellera va destacar l'activitat del Govern de la Generalitat en la funció legislativa mitjançant la presentació d'un nombre elevat de projectes de llei, molts dels quals tracten de matèries de forta incidència social. Va afirmar, a més, que és necessari trobar nous instruments per a aquest tipus de relacions, com el de produir lleis, que es donen en un marc en el qual conflueixen ambdues institucions en una única funció.

La primera conferència, doncs, havia de versar sobre un dels principals reptes amb els quals s'enfronten els professionals d'aquesta matèria: la transformació de les pautes tradicionals de divisió funcional entre el poder executiu i el legislatiu. Luis López Guerra, catedràtic de dret constitucional de la Universitat Carles III de Madrid –exvicepresident del Tribunal





Els ponents de la primera taula rodona

Constitucional i del Consell General del Poder Judicial–, es va encarregar d'aquesta tasca durant prop d'una hora en una conferència titulada “Confluència de funcions entre Govern i Parlament”. En aquest número d'*Activitat Parlamentària* es reproduïx la transcripció íntegra de la seva intervenció.

López Guerra va afirmar que els parlaments actuals estan assumint unes funcions que difereixen de les que tradicionalment han centrat els estudis sobre aquesta institució. Aquest fet ha provocat l'aparició d'un corrent anomenat “realista”, que posa l'èmfasi

en l'aportació positiva del Parlament a les polítiques dissenyades pels governs. En aquest sentit, López Guerra va destacar el paper creixent del Parlament com a fòrum d'expressió de sectors socials no identificats necessàriament amb estructures partidistes, en el seguiment de les previsions pressupostàries o, fins i tot, la seva participació en àrees típicament reservades a l'executiu, com pot ser la de política exterior. Aquestes noves perspectives nodreixen les noves propostes sobre qüestions com la disciplina de grup, el paper del representant individual en el si de la majoria o l'actual paper de la publicitat de l'activitat parlamentària.

L'altra confluència de funcions

La intervenció de López Guerra va ser un magnífic estímul per als participants en la primera taula rodona. Jorge Fernández Díaz, secretari d'Estat de Relacions amb les Corts; Ramon Camp Batalla, diputat del Parlament de Catalunya; Rafael Ribó Massó, professor titular de ciència política de la Universitat de Barcelona i diputat del Parlament de Catalunya, i Ángel Garrarena Morales, catedràtic de dret constitucional de la Universitat de Múrcia, van debatre la confluència de funcions des d'un vessant més pràctic a partir de les bases teòriques que el professor López Guerra havia plantejat. El debat va ser moderat per Francesc Pau Vall, lletrat i secretari de l'Associació Espanyola de Lletrats de Parlaments.

Garrarena va ser l'encarregat d'obrir el debat i ho va fer exhortant la resta de participants a parlar del que ell va anomenar “l'altra confluència de funcions”. És a dir, no parlar de les funcions que Parlament i Govern realitzen en col·laboració, com pot ser la funció pressupostària, sinó par-

lar de la que es produeix entre el Govern –que exerceix la funció de governar, és a dir, la funció de poder– i el Parlament, que exerceix la funció de contrapoder. Seguint aquest fil conductor, Garrorena va sentenciar que cal revitalitzar la funció de contrapoder del Parlament, ja que aquesta és la funció que li dóna autèntica raó de ser.

Per la seva part, Rafael Ribó va destacar la importància de les Jornades, que va considerar especialment interessants pel fet de ser organitzades des de la perspectiva dels executius, i es va mostrar partidari de mantenir un diàleg constructiu entre Govern i Parlament, si bé va reconèixer que perquè això sigui possible és necessari que existeixin més canals d'informació entre executiu i legislatiu. Per a Ribó, això significa adequar els mecanismes de control al segle XXI, és a dir, la possibilitat d'utilitzar les noves tecnologies de la informació i la comunicació en la relació entre ambdues institucions i augmentar la transparència de l'activitat del Govern, especialment ara que la tecnologia ho permet.

Ramon Camp va advertir que les funcions d'impuls i control podien sortir perjudicades per l'elevat volum i per determinades característiques de les qüestions parlamentàries que el Parlament dirigeix cap al Govern. Va constatar, a més, que la feina del Parlament massa sovint és motivada pel marcatge polític i no per l'interès general.

Més d'un ponent –i participants del públic– va fer referència a la crisi del parlamentarisme, argumentant que Jorge Fernández Díaz va voler desmentir. Aquest va defensar la necessitat que el Parlament, “institució insubstituïble”, fos coherent amb el sistema polític al qual serveix i va demanar una millora del funcionament dels instruments de control. Finalment, també va fer referència a l'allau d'iniciatives que tramiten els parlaments moderns.

Les comunitats autònomes posen en comú les seves experiències

La sessió de la tarda del 4 de juliol es va iniciar amb una exposició del catedràtic de dret constitucional de la Universitat Pablo de Olavide de Sevilla, Antonio Porras Nadales, que va presentar els resultats d'un estudi comparat sobre la confluència de funcions entre Govern i Parlament i les noves funcionalitats del principi de divisió de poders a les diferents comunitats autònomes. Antonio Porras va destacar l'aparició de noves tendències en les relacions funcionals entre executiu i legislatiu, que estan articulades a través d'innovacions reglamentàries o bé



Al centre de la imatge, Antonio Porras moderant l'espai destinat a les CA

desenvolupades per la via de la pràctica parlamentària, tot i que amb un camp de projecció desigual segons l'experiència de cada comunitat autònoma.

La intervenció de Porras Nadales va donar pas a l'exposició de comunicacions per part d'algunes comunitats autònomes. Hi van participar les comunitats autònomes d'Andalusia, Aragó, Castella i Lleó, País Basc, Extremadura, Madrid i Navarra. Representants de cadascun dels governs d'aquestes comunitats van exposar les seves visions i experiències en l'activitat derivada de la relació entre Govern i Parlament. Així mateix, es va comptar amb la presència de representants del Parlament basc, que van fer una demostració en temps real del programa Zabalik, un servei que informa de l'activitat del Parlament basc a través d'Internet.

El primer dia de les Jornades va finalitzar amb una visita al Parlament de Catalunya. Joan Rigol, president del Parlament, va rebre en audiència els participants de les Jornades i els va explicar la història d'aquesta institució, els reptes que afronta i el treball que desenvolupa utilitzant



Els assistents a les Jornades durant la visita al Palau del Parlament de Catalunya

com a símil els canvis que ha sofert el seu edifici i el simbolisme que aquest té per al poble de Catalunya.

Noves tecnologies

La implantació de les noves tecnologies i la incidència que aquestes tenen i poden tenir en el futur de les relacions Govern-Parlament va ser el tema que va centrar el segon i darrer dia de les Jornades.

Seguint la mateixa dinàmica que el dia anterior, Elisenda Malaret, catedràtica de dret administratiu de la Universitat de Barcelona, va encetar la jornada de treball pronunciant una conferència amb un títol prou suggeridor: "Noves tecnologies, noves relacions" (la versió íntegra de la transcripció de la conferència també es reproduïx en aquest número d'*Activitat Parlamentària*).

En la seva intervenció, Malaret va destacar que l'ús de les noves tecnologies de la informació i la comunicació possibilita la transformació de la manera de viure de la comunitat i va assegurar que aquest fet es tradueix també en un augment de la qualitat de la vida democràtica. Això sí, va afirmar Malaret, aquest canvi ha d'anar aparellat amb un canvi cultural. Finalment, va indicar que les noves tecnologies poden incidir de ma-

nera positiva en les funcions legislatives, de control i d'impuls, però que els ciutadans només se sentiran atrets a participar en el debat públic si el que aporten és tingut en compte, cosa que, inevitablement, suposa canvis en la manera de treballar de les institucions.

La conferència va anar seguida d'una taula rodona moderada per Jordi Alvinçà Rovira, secretari per a la Societat de la Informació, en la qual van prendre part Xavier Trias Vidal de Llobatera, diputat i president de la Comissió de Ciència i Tecnologia del Congrés; Ernest Benach Pascual, secretari segon de la Mesa del Parlament de Catalunya; Teresa Serra Majem, diputada i presidenta de la Comissió sobre Societat de la Informació del Parlament de Catalunya; Enoch Albertí Rovira, catedràtic de dret constitucional de la Universitat de Barcelona, i Jordi Sánchez Picanyol, professor de ciència política de la UAB, director de Democràcia Web i director de la Fundació Jaume Bofill.

Jordi Sánchez va coincidir amb Malaret a assenyalar que esmenar les grans distàncies que hi ha entre representants i representats no és un problema tecnològic, sinó que és un problema de voluntat de canvi, ja que "el que impedeix que el ciutadà hi participi, el que avui regula la participació, no és la tecnologia, és el Reglament del Par-

Satisfets per l'acollida de la iniciativa

Núria Ramon i Garcia
*Directora general de
 Relacions amb el Parlament*



Per a la Direcció General de Relacions amb el Parlament, els dies 4 i 5 de juliol van ser la culminació d'una tasca engegada mesos abans. El nostre objectiu era organitzar un fòrum de debat de professionals i experts de les relacions entre el Govern i el Parlament, que ens permetés analitzar i posar en comú punts de vista i experiències diferents en aquest àmbit. Va ser la primera vegada que se celebraven unes jornades d'aquestes característiques.

Les Jornades van ser acollides molt positivament entre els seus destinataris. Van comptar amb la presència de més de dos-cents participants, entre els quals hi eren presents destacades personalitats de Catalunya i d'arreu de l'Estat, en qualitat de conferenciants, ponents o assistents. Així mateix, és remarcable la presència de representants de pràcticament tots els governs i d'alguns parlaments de comunitats autònomes i la presentació de vuit comunicacions en l'espai destinat a la participació de les comunitats autònomes.

Fent balanç, podem afirmar que les Jornades van complir l'objectiu que perseguien i que han iniciat noves vies de col·laboració i projectes entre els responsables de les relacions amb el Parlament de diferents governs autonòmics.

Un altre dels fruits de les Jornades és la publicació que editarà la Direcció General de Relacions amb el Parlament amb la transcripció de totes les intervencions, que també es podran consultar per Internet.



Els ponents de la segona taula rodona

El límit de la participació ciutadana no està en la tecnologia

lament". Enoch Albertí, per la seva part, va voler incidir en els riscos que pot comportar l'ús de les noves tecnologies. Segons Albertí, les perversions d'un ús no convenient de les TIC poden generar nous problemes, per la qual cosa cal ser molt conscients d'aquests riscos i mirar

de treballar per evitar-los. Teresa Serra va reclamar més compromís per part de l'Administració i dels governs a l'hora de donar informació i va demanar que aquests cerquin entorns més propers al ciutadà de manera que s'hi senti més còmode i pugui implicar-se en les decisions de les adminis-

tracions. Ernest Benach va tractar un altre dels grans temes relacionats amb les noves tecnologies. Va destacar que sovint es parla de risc de fractura social referint-nos a les noves tecnologies, però que també cal ser molt conscients d'afegir-hi dos riscos més: el de fractura territorial i el de fractura generacional. L'última intervenció de la taula va ser a càrrec de Xavier Trias, que va defensar la cerca de noves fórmules que permetin una major interactivitat. Segons Trias, no hi haurà un canvi real fins que no hi hagi una veritable interactivitat.

Unes Jornades que s'han de repetir

En l'acte de cloenda van intervenir la consellera de Governació i Relacions Institucionals, Núria de Gispert, i el president del Parlament de Catalunya, Joan Rigol. La consellera va destacar la bona acollida que havien tingut les Jornades, ja que havien permès un franc intercanvi d'experiències entre representants dels governs de diferents comunitats autònomes i

entre aquests i representants dels seus parlaments respectius. També va apuntar l'interès que havien mostrat alguns consellers per agafar el relleu i organitzar, en un futur, unes jornades semblants a la seva comunitat.

La cloenda de les Jornades va ser a càrrec del president del Parlament de Catalunya, el qual va convidar tots els assistents, tant des del vessant del Govern com del Parlament, a treballar per superar la progressiva distància entre el món polític i la societat. Segons Rigol, aquest és el principal repte de la institució que presideix: saber apropar els ciutadans a la política i la política als ciutadans, però no de qualsevol manera, sinó des d'una "consciència de civisme", de "compromís" amb els afers públics, amb la política. ■



Joan Rigol, president del Parlament de Catalunya, va ser l'encarregat de cloure les Jornades

Confluència de funcions entre **Govern i Parlament**

(Transcripció de la conferència pronunciada en les Jornades Relació Govern-Parlament)

Dr. Luis López Guerra

Catedràtic de dret constitucional de la Universitat Carles III de Madrid



El Dr. Luis López Guerra en un moment de la seva intervenció

En aquestes Jornades d'indubtable oportunitat i transcendència, voldria exposar-vos algunes reflexions derivades d'una línia d'investigació iniciada fa algun temps i que se centra en el que podríem anomenar enfocament realista de les relacions entre Govern i Parlament, entre executiu i legislatiu; enfocament realista apuntat per coneguts experts en dret parlamentari que suposa, en certa manera, una superació de perspectives anteriors relatives al paper del Parlament. Quan utilitzo el terme *superació*, ho faig en la seva vella accepció filosòfica, és a dir, sense arraconar ni abandonar les posicions anteriors, sinó més aviat com a assimilació i perfeccionament de part d'aquestes posicions i d'addició de nous elements.

L'enfocament realista suposa, en gran mesura, assumir moltes opinions de fases anteriors, però al mateix temps aporta noves perspectives basades en l'observació de la pràctica parlamentària. La

confluència de funcions entre executiu i legislatiu pot ser una mostra dels temes que aborda l'enfocament realista i de les seves proposicions sobre el que és i el que ha de ser la posició respectiva de Govern i Parlament; i hi afegeixo l'expressió "i hauria de ser" perquè bona part de les meves consideracions seran no només descriptives, sinó que en molts aspectes seran del tipus que podríem anomenar, si voleu, prescriptiu.

Concepció clàssica

Voldria començar assenyalant, en el marc d'una consideració general, que, efectivament, quan hom llegeix la literatura parlamentària més recent o quan s'analitzen les innovacions normatives de l'àmbit parlamentari, sembla com si fóssim davant d'una situació en què perspectives anteriors relatives a la relació entre Govern i Parlament han estat parcialment o definitivament abandonades. Per descomptat, i això es pot trobar en qualsevol manual, aquest abandonament s'ha produït respecte del que podríem anomenar la perspectiva clàssica, basada en la contraposició institucional entre executiu i legislatiu, típica de la teoria política del segle XIX i gran part del XX. Aquesta teoria clàssica del parlamentarisme liberal està basada, sobretot, en un concepte també clàssic, la centralitat del Parlament, derivat de la idea que les cambres parlamentàries, integrades per diputats independents respecte del seu capteniment i la seva voluntat, podrien no solament condicionar sinó també determinar l'actuació política del Govern. Aquests diputats autònoms, independents, podrien canviar, fins i tot, el sentit de les propostes legislatives d'origen governamental. Alhora, seguint la teoria clàssica, l'actuació de control del Parlament podria suposar l'exigència efectiva de responsabilitat política de l'executiu i l'exercici d'un control il·limitat. Aquesta teoria, per tant, es basa en l'autonomia del diputat per a la iniciativa i l'esmena legislatives, el caràcter il·limitat del control i, en darrer terme, la consideració que el Govern és el comitè executor de les decisions del Parlament.

La perspectiva clàssica es basa en la centralitat del Parlament

Certament (i això ho ha destacat la doctrina), aquesta concepció clàssica és també una concepció mítica. Mítica, en el sentit que cal preguntar-se si alguna vegada va existir, encara que fos aproximadament, aquesta situació de centralitat parlamentària. Potser, històricament, durant la Tercera República francesa hi va haver alguna cosa semblant. Però aquesta irrealitat no impedeix que moltes vegades aquesta perspectiva aparegui com el punt inicial de reflexió sobre el parlamentarisme, fins i tot en obres científiques i manuals universitaris.

Naturalment, aquesta perspectiva és fàcil d'atacar i se'n poden trobar crítiques en pràcticament totes les monografies i treballs sobre el tema. S'hi remarca que la perspectiva clàssica ignora els desenvolupaments reals de la vida política; que ignora que el desenvolupament de la demo-

cràcia ha situat en una posició central els partits polítics; que ignora que l'Estat social de dret suposa una intervenció legal i administrativa que implica la necessitat d'una intensa tasca normativa especialitzada de la qual s'han d'encarregar fonamentalment les agències tècniques de l'executiu. Aquesta concepció ignora el paper dels mitjans de comunicació, que han eliminat el caràcter de fòrum públic del Parlament i que han fet que la premsa no reflecteixi les discussions parlamentàries, sinó que, al contrari, les discussions parlamentàries reflecteixin els temes suscitats en els mitjans de comunicació.

No és estrany, doncs, que la perspectiva clàssica, basada en la contraposició entre la institució parlamentària i el Govern, en el supòsit de la influència del Parlament sobre el Govern, així com en el supòsit de l'autonomia del parlamentari individual, estigui avui sotmesa a una revisió radical i que hagi estat substituïda, en part, per una segona perspectiva que podríem anomenar crítica. Una perspectiva que apareix com a conseqüència, precisament, de les insuficiències de la concepció clàssica del Parlament.

Perspectiva crítica

La perspectiva crítica parteix, en primer lloc, del reconeixement de la funció dels partits com a organitzacions que subministren polítiques globals que faciliten la previsibilitat i la planificació de l'acció política i que, per tant, integren el parlamentari individual no com un subjecte autònom, sinó com un vot disciplinat, sotmès a aquesta planificació, a aquesta direcció política. Es parteix d'aquesta concepció per assenyalar que avui ja no és el diputat individual sinó el grup parlamentari o fins i tot, anant més enllà, el partit polític l'eix de la vida parlamentària. Aquesta perspectiva crítica posa èmfasi en la unitat entre majoria parlamentària i poder executiu, de manera que la contraposició entre Govern i Parlament desapareix i es veu substituïda per la confrontació entre la majoria governamental i la minoria de l'oposició. Aquesta concepció remarca també l'element fonamental dels mitjans de comunicació com a autèntic fòrum de discussió política.

El resultat d'aquest enfocament és que se subratlla el paper de la minoria com a autèntic protagonista del funcionament parlamentari. Dins d'aquesta concepció, la majoria esdevé una prolongació de l'executiu, un element més de la política, diguem-li, ministerial. I per això, els estudis més recents basats en aquesta perspectiva crítica, incloent-hi algun de meu, i molt especialment els treballs del professor Garrorena,

avui present entre nosaltres i de destacada influència en aquest camp, remarquen la importància de les minories en el treball parlamentari i del control exercit per la minoria, en el sentit que ja no hi ha un control del Parlament sobre el Govern, sinó un control de la minoria sobre el Govern en el Parlament. El Parlament com a tal o, millor dit, la majoria parlamentària difícilment podria controlar el Govern al qual dóna suport.

Dr. Luis López Guerra

És catedràtic de dret constitucional de la Universitat Carles III de Madrid, llicenciat i doctor en dret per la Universitat Complutense de Madrid, llicenciat en ciències polítiques per la mateixa universitat i màster en ciències polítiques per la Universitat de l'Estat de Michigan.

Ha estat magistrat del Tribunal Constitucional (1986-1995) i vicepresident del mateix Tribunal (1992-1995), així com vicepresident del Consell General del Poder Judicial (1996-2001).

És autor de diverses publicacions; entre les més recents destaquen *Jurisprudència bàsica al Tribunal Constitucional* i *Las Constituciones de Iberoamérica*.

Ha impartit nombrosos cursos i conferències, principalment en universitats d'Europa, Amèrica del Nord i Amèrica Llatina, i també ha participat com a expert en diverses missions del Consell d'Europa, de la Unió Europea i d'altres organitzacions internacionals.

Les propostes pràctiques derivades d'aquesta perspectiva crítica solen centrar-se en l'enfortiment del paper de la minoria amb suggeriments com, per exemple, el reconeixement de la capacitat de la minoria per crear comissions d'investigació o, fins i tot, que sigui la minoria qui fixi l'ordre del dia com una forma de control. Però, naturalment, aquest enfocament, que posa l'èmfasi en la continuïtat entre majoria parlamentària i Govern, també ha estat sotmès a revisió.

Certament, en el sistema parlamentari existeix una connexió evident entre majoria i executiu, fins i tot si s'admeten les particularitats que deriven dels governs de coalició, o del que jo m'atreveria a anomenar anomalies en el règim parlamentari, com són els governs de minoria (possibles i lògics, tanmateix, en un règim presidencialista, en el sentit que el president té una legitimitat pròpia i és possible que no tingui una majoria al Parlament). Però l'enfocament crític resulta insuficient davant de manifestacions que mostren que la majoria parlamentària no és una mera extensió del Govern. Aquest enfocament no aclareix quin és el paper real de la majoria, en insistir que aquesta és només una cor-

Segons l'enfocament crític hi ha un control de la minoria sobre el Govern

retja de transmissió del Govern i no pas una altra cosa. També es pot retreure a aquest enfocament que emfasitzi, sobretot, els aspectes relatius a la confrontació entre minoria i majoria, i no les relacions de cooperació. D'aquesta manera queda ocult fins a quin punt el Parlament (i fins i tot les minories) pot fer aportacions positives a la tasca del Govern. I, possiblement, aquest enfocament deixa igualment sense aclarir l'existència d'una pluralitat o, millor dit, d'un pluralisme representatiu en el Parlament, en el sentit que hi estan representades no solament opcions polítiques partidistes, sinó també altres realitats socials, diferents i diferenciades dels partits (encara que hi estiguin integrades o connectades), que tenen també una notable rellevància en la vida política.

Enfocament realista

Podríem dir que la perspectiva crítica, encara que és més propera a la realitat que la teoria clàssica, presenta punts febles i que no respon exactament al dia a dia parlamentari en molts aspectes importants. Per això, en els darrers anys s'està confirmant un nou enfocament, que podríem anomenar realista, en gran part protagonitzat no tant per observadors acadèmics, sinó sobretot per pràctics de la vida parlamentària (penso, per exemple, en autors com Luis Cazorla, Arce Janariz, Lluís Aguiló..., que incorporen a la seva condició de professors, la de lletrats parlamentaris). L'enfocament realista es fonamenta no tan sols en l'experiència de les Corts Generals, sinó també en la dels parlaments autonòmics, i es basa essencialment en l'observació i l'anàlisi de la realitat parlamentària, amb la pretensió d'anar una mica més enllà de la mera constatació de l'oposició entre minoria i majoria.

Potser l'expressió més representativa d'aquest enfocament és la del professor Cazorla, quan parla de la cerca d'una legitimació funcional del Parlament; a saber, una legitimació basada en el fet que el Parlament es justifiqui no solament com a element de confrontació, sinó com a element d'aportació de propostes i solucions a la política general.

L'enfocament realista se centra així en el paper de la majoria, és a dir, què és el que la majoria pot fer (i fa) més enllà de la seva suposada posició de simple apèndix governamental; se centra en allò que el Parlament pot aportar a la funció legislativa, a part de les crítiques de la



El Dr. Luis López Guerra atenent la pregunta d'un assistent durant les Jornades

minoria a la majoria; se centra en l'existència d'un pluralisme social dins de la majoria i la minoria en el Parlament; i fins i tot se centra en l'estudi de situacions explicades de manera insuficient per la perspectiva crítica, com ara l'existència de governs de coalició o de governs minoritaris. Aquest enfocament intenta esbrinar i descriure com funciona un Parlament en aquestes situacions anòmales en què la vida parlamentària no es pot reduir a una confrontació absoluta bipolar entre majoria i minoria. Igualment, aquest enfocament dóna una considerable importància a la relegitimació del Parlament davant de l'opinió pública, així com a la redefinició del que significa la publicitat parlamentària. Respecte a això, l'enfocament realista intenta assenyalar que el principi de publicitat (que de vegades s'ha pogut considerar passat de moda o inútil, si tenim en compte el desenvolupament dels mitjans de comunicació) pot tenir una certa projecció en la relació entre vida parlamentària i moviments socials.

Possiblement, l'element clau d'aquest nou enfocament realista, i dels resultats que pugui oferir per a un millor coneixement del que és i representa avui el Parlament, és el concepte que proposa de la representació política. Es tracta, certament, de termes que poden semblar teòrics, però que tenen conseqüències pràctiques considerables. Intentaré referir-m'hi.

Representació política

La concepció clàssica de la representació parteix de la idea que els parlamentaris traslladen l'opinió aïllada del ciutadà a l'assemblea; cada ciutadà estaria representat al Parlament mitjançant el seu vot. La crítica a aquest enfocament és àmpliament coneguda i ja havia estat plantejada en els anys vint del segle passat per Hans Kelsen, que postula que el que representa el Parlament no és un conjunt de ciutadans individuals diferenciats, sinó una pluralitat de posicions polítiques, de manera que la representació parlamentària no és una representació personal, sinó partidista. En darrer terme, serien les grans opcions polítiques i socials integrades pels partits les que estarien representades al Parlament.

Ara bé, aquesta redefinició de la teoria de la representació té una altra dimensió que Kelsen no va posar de manifest i que és més coneguda en altres contextos, sobretot en el món anglosaxó: el Parlament desenvolupa una representació col·lectiva, no solament de posicions polítiques, sinó també d'altres grups i sectors socials, de posicions o situacions socials que no són reconduïbles cap als partits polítics. Existeix una representació d'una pluralitat de posicions col·lectives, de tipus econòmic, social, cultural, lingüístic, etc. Hi ha una pluralitat de representacions al Parlament formalment incardinades en partits polítics, però que ni de bon tros s'escoten en aquests partits.

Un segon punt que cal tenir en compte dins de la perspectiva de la representació és que el Parlament no monopolitza la legitimitat democràtica. Certament, en un sistema parlamentari el Govern emana formalment del Parlament. Però no és menys cert que en el procediment electoral el protagonista no és el Parlament, ni tan sols ho són els candidats parlamentaris. Com és sabut, les campanyes electorals modernes suposen un enfrontament entre partits, amb programes definits i amb líders polítics que apareixen com a caps de llista i com els veritables protagonistes de l'enfrontament. Això fa que el Govern com a tal, usualment presidit pel líder del partit vencedor en les eleccions, tingui una legitimitat democràtica que deriva de la pràctica electoral. No es pot negar que el Parlament també té la legitimitat democràtica derivada de l'elecció directa, però aquesta legitimitat democràtica, al seu torn, ha de coexistir amb la legitimitat d'un Govern, el líder del qual, l'equip directiu del qual, ha estat un dels causants que la majoria parlamentària sigui tal majoria. És a dir que, juntament amb la representació no tan sols ideològica sinó també social existent al Parlament, som també davant d'una representació democràtica del poder executiu.

L'enfocament realista té en compte que, com a resultat d'aquesta mecànica de representació, apareixen una sèrie de situacions en les quals ja no és possible parlar ni de confrontació institucional entre Govern i Parlament (com postulava la teoria clàssica) ni d'una confrontació mecànica entre majoria i minoria.

Contràriament, com ens ensenya la pràctica parlamentària, i molt especialment la pràctica dels parlaments autonòmics, es produeixen una sèrie de situacions mixtes

en les quals es du a terme una confluència d'actuacions entre Govern i Parlament (incloent-hi, de vegades, la mateixa minoria), partint de l'existència d'una representació plural d'interessos i també del fet que la majoria parlamentària no és una simple corretja de transmissió, no és un simple convidat de pedra dels procediments parlamentaris.

El Parlament no monopolitza la legitimació democràtica

Considerem, per exemple, el procediment legislatiu. Òbviament, es produeix una intervenció inicial per part de l'executiu, en tant que aquest normalment protagonitza la iniciativa legislativa. A aquesta iniciativa segueix la intervenció parlamentària, ja que les cambres són les que formalment aproven els projectes presentats pel Govern. Des de la concepció clàssica, la iniciativa legislativa es podria veure desvirtuada amb facilitat per l'actuació autònoma dels parlamentaris, que actuarien amb absoluta llibertat; des de l'òptica de la posició crítica, el procés legislatiu seria una simple confirmació de les propostes governamentals, unides a una confrontació entre Govern i minoria. Les propostes de la minoria, en qualsevol cas, no arribarien mai enlloc, ja que, precisament, serien propostes minoritàries sotmeses (i aquesta és una expressió que s'ha utilitzat molt) al corró de la majoria.

Què és el que moltes vegades passa a la pràctica? La perspectiva crítica ens ensenya que la situació no és tan senzilla, i que és fàcil verificar la presència de casos en què la participació parlamentària no es redueix a la crítica testimonial de la minoria i l'aquiescència de la majoria a les propostes del Govern. Així, s'assenyala que en el procés legislatiu s'accentua cada vegada més la tendència a una projecció efectiva del Parlament en el contingut dels textos legislatius, fins i tot, no cal dir, respectant els grans principis de la iniciativa d'un Govern que compta amb el suport de la majoria parlamentària. També s'ha indicat que, matisant i modificant iniciatives governamentals, el Parlament (i bàsicament la majoria parlamentària) disposa d'una gran capacitat per servir d'instrument d'una

autèntica expressió i agregació d'interessos dels sectors socials afectats per la legislació. És cert que aquesta agregació d'interessos ja es produeix en el nivell administratiu; és cert que quan les oficines ministerials elaboren els esborranys i els avantprojectes de llei es tenen en compte els interessos socials presents (o, com a mínim, els interessos clientelars

del partit del Govern), i els encarregats de la redacció inicial dels textos legislatius fan les reunions i estableixen els contactes necessaris amb els representants dels sectors socials afectats. Però no és menys cert que el Parlament és el

El Parlament té la capacitat d'expressar i agregar interessos dels sectors socials

lloc ideal per dur a terme una audiència d'aquests sectors, amb més transparència i en un context de publicitat que no es produeix en l'actuació administrativa. I no falten exemples que mostren que la fase parlamentària pot servir d'una manera eficaç per prendre en consideració interessos que havien quedat marginats o sense expressió en la fase de redacció dels projectes de llei.

Reforçament de la legitimitat del Parlament

Pel que fa a aquesta qüestió, s'assenyala el perill que es corre que sigui més democràtic el procediment administratiu d'elaboració de normes que no pas el procediment parlamentari, ja que en el procediment administratiu es dóna audiència o poden participar els sectors afectats, mentre que en el procediment parlamentari el que es fa és formular, gairebé a porta tancada, esmenes per part dels parlamentaris enviats pel Govern, en una situació, a la pràctica, d'opacitat i invisibilitat per a l'opinió pública. Des d'aquesta perspectiva, els representants de l'enfocament realista proposen, com una via per al reforçament de la legitimitat del Parlament, enfortir els mecanismes d'audiència en el procediment legislatiu dels grups socials i econòmics afectats en el procediment parlamentari; mecanismes d'audiència que són perfectament compatibles amb el reconegut predomini de la majoria i practicables sobretot en la fase protagonitzada per aquesta majoria, és a dir, en el que podríem anomenar fase de ponència. Es posa així de manifest la importància (real i potencial) d'aquesta fase, fins i tot abans de la formulació d'esmenes al text en tant que, una vegada presentat el projecte governamental, s'obre una fase en la qual els sectors afectats poden expressar les seves opinions i fer possible que aquestes es tradueixin en esmenes amb possibilitats d'èxit. El que es proposa per part dels representants de la posició realista és que es formalitzi el que (de vegades) és una pràctica real; és

a dir, que es doni l'oportunitat de participació, mitjançant sessions d'audiència, als sectors socials afectats perquè puguin, com a mínim, orientar les esmenes formulades pels mateixos membres de la majoria, de manera que dins de la mateixa majoria es pugui matisar i perfeccionar el projecte governamental.

En un pla diferent, un segon tipus de col·laboració entre Govern i Parlament que s'ha posat en pràctica en algunes comunitats autònomes ha estat el relatiu a la perfecció de la tècnica legislativa per part del Parlament, amb la reforma (a vegades profunda) de les propostes governamentals amb la finalitat que el text legal sigui capaç d'aconseguir els objectius es proposa. El paper del Parlament (o, dit d'una altra manera, de la majoria parlamentària) és crucial en aquest aspecte, ja que s'assenyala repetidament la mala factura legislativa com a causa determinant del fracàs de disposicions legals en la seva aplicació pràctica. Certament, s'està estenent la utilització d'oficines de tècnica legislativa, també per part dels serveis de l'executiu, sobretot a les comunitats autònomes. Però sembla que la presència d'aquestes oficines no fa menys important l'actuació en l'àmbit parlamentari, que tendeix que els projectes governamentals resultin tècnicament adequats, amb la qual cosa es posa remei als habituals defectes de la "legislació motoritzada".

Un altre aspecte en el qual l'enfocament realista posa de manifest la importància efectiva de l'actuació parlamentària com a complement de la iniciativa legislativa governamental, així com la conveniència i la necessitat de reforma dels procediments parlamentaris, és el de la transparència del procés legislatiu. Fins i tot des de la perspectiva de la majoria i del Govern en la qual es recolza, un dels problemes a l'hora d'aconseguir una comprensió efectiva per part de l'opinió pública de la política governamental en el moment de seguir les discussions parlamentàries és el caràcter enrevessat i de vegades excessivament tècnic d'aquesta discussió, que la fa incomprendible no solament per als espectadors, sinó per als mateixos actors del debat. Tots recordem alguna famosa expressió d'un president del Congrés, a l'hora d'organitzar alguna votació, durant un inintel·ligible procediment d'aprovació d'esmenes. Si el mateix president del Congrés no entenia el que s'hi discutia, imaginem-nos el ciutadà mitjà que, poc probablement, podia haver seguit la sessió.

Cal enfortir els mecanismes d'audiència en el procediment legislatiu

Una proposta derivada de l'enfocament realista, que suposaria una possibilitat d'evitar la deslegitimització del Parlament i, al mateix temps, augmentar la col·laboració entre executiu i legislatiu, ha estat la de simplement centrar la discussió parlamentària (sobretot al Ple, i particularment als parlaments de les comunitats autònomes) en els grans problemes polítics plantejats per les propostes legislatives i que són fàcilment comprensibles per al ciutadà mitjà. I, en el cas de les Corts Generals, el recurs més adequat per a aquesta atenció als grans problemes polítics seria potenciar la tècnica de la legislació delegada com una forma de col·laboració efectiva entre Parlament i executiu. Això suposaria deixar que el Parlament discutís en el Ple (en el Congrés i en el Senat) els grans principis de les propostes legislatives, comprensibles per al públic, mentre que el desenvolupament tècnic d'aquests principis es delegaria en el poder executiu. Això faria compatibles més agilitat en la discussió, més obertura a l'opinió pública i, al mateix temps, més possibilitats que els interessos socials en joc poguessin reflectir-se en el tràmit parlamentari.

Col·laboració en la funció de control

La col·laboració entre executiu i legislatiu, eix de les posicions realistes, es presenta també com a freqüent i desitjable en allò que té a veure no solament amb l'activitat legislativa, sinó també amb la funció de control. És clar que en aquest camp es pot afirmar que, per definició, en les democràcies modernes el control l'exerceix la minoria sobre el Govern, com a exemple típic de la contraposició entre opcions polítiques. No és possible parlar de col·laboració quan el control suposa una crítica pública

per part de la minoria de la posició del Govern que és sostingut per la majoria. És una contradicció evident. Des del moment en què el control es reserva a la minoria, som davant d'un control debilitat, dirigit bàsicament a l'opinió pública, però sense conseqüències reals en l'esfera parlamentària.

S'hauria de potenciar la tècnica de la legislació delegada com a forma de col·laboració entre Govern i Parlament

Es parla així d'un dèficit de control, precisament perquè només la minoria està interessada a exercir-lo. Qualsevol conseqüència pràctica d'aquest control, en principi, ha de ser rebutjada per la majoria i el Govern, ja que en darrer terme el que està en joc és una contraposició davant de l'opinió pública de les posicions de Govern i oposició i, òbviament, el Govern i la seva majoria no solen admetre els seus errors



El Dr. Luis López Guerra

davant de l'opinió pública ni tampoc, la crítica de l'oposició.

Conseqüentment, la contraposició majoria-minoria es tradueix no pas en un augment, sinó de vegades en una reducció del control real sobre les diverses instàncies de l'executiu i en la pèrdua de la capacitat del Parlament per verificar, estudiar, analitzar, criticar l'actuació del Govern. Tot i així, s'ha apuntat (i en alguns casos s'ha posat a la pràctica, sobretot en l'àmbit de les comunitats autònomes,

autèntic camp experimental en qüestions parlamentàries) la possibilitat pròpia del Parlament de dur a terme una activitat de control sobre l'executiu que no estigui completament subordinada als paràmetres de contraposició entre majoria i minoria.

N'és un exemple la pràctica de les comissions d'enquesta. El que es planteja és dur a terme investigacions sobre situacions socials, econòmiques o polítiques determinades i la incidència que hi poden tenir la legislació i l'actuació administrativa. Això suposa, en certa manera, un examen de l'efectivitat de l'actuació del Govern i de la majoria, de les conseqüències socials de l'acció política, sense que això comporti necessàriament un enfrontament entre majoria i minoria, sinó més aviat el descobriment de mancances socials. Vinculades a aquest tipus de control també hi ha les anomenades oficines d'avaluació legislativa, mitjançant les quals el Parlament pot verificar si efectivament les lleis aprovades s'estan aplicant i es compleixen els objectius que van justificar-ne l'aprovació.

S'ha assenyalat, també, com una altra forma de control en la qual la contraposició entre majoria i minoria es veu atenuada, o fins i tot de vegades desapareix, la introducció d'exàmens parlamentaris de les propostes dels candidats per a alts càrrecs, tant a les comunitats autònomes com en l'àmbit estatal. Cal preguntar-se fins a quin punt aquest tipus d'exàmens en sessions públiques no acabaran amb un enfrontament entre minoria i majoria. Però no s'ha de descartar que, com a

mínim pel que fa a algunes posicions (per exemple, en instàncies relacionades amb òrgans de l'àmbit jurisdiccional), aquests exàmens adquireixin unes característiques suprapartidistes, en cerca sobretot d'una capacitat tècnica adequada.

No acaben aquí els exemples de col·laboració entre Parlament i Govern, més enllà del marc de la confrontació entre majoria i minoria. Un exemple addicional podria ser el del control de l'execució pressupostària. Certament, els parlaments aproven els pressupostos, però en molts casos aquí s'acaba la funció parlamentària, sense que es verifiqui la manera com aquests s'executen (o es deixen d'executar). Els tribunals de comptes, com a element de control, presenten el greu inconvenient de la seva coneguda lentitud. Per això, la introducció d'oficines parlamentàries de seguiment i execució del pressupost, no tant per criticar el Govern sinó per verificar que efectivament les partides pressupostàries es destinen a les finalitats previstes, es presenta com un element de control i col·laboració que no necessàriament ha de comportar confrontacions partidistes o reconduir-s'hi d'una manera forçosa.

Confluència en el *sancta sanctorum* de la política

Voldria finalitzar referint-me a un altre aspecte en el qual la col·laboració o confluència entre poder executiu i poder legislatiu revesteix o pot revestir una notable importància. No parlo tant de la funció legislativa, ni de la funció de control, sinó d'una funció típica del poder executiu, però que en la qual sembla que el poder legislatiu hauria d'incidir més; és el que es pot anomenar relacions exteriors.

Cal assenyalar, en primer lloc, i tenint en compte que som en un fòrum en el qual estan representats membres de parlaments i executius autonòmics, que per l'àrea de les relacions exteriors autonòmiques entenem les referides a altres comunitats autònomes i l'Estat. En aquest aspecte, la presència del Parlament en el que podríem anomenar relacions interterritorials o relacions competencials es configura com un element altament desitjable. Com és sabut, en aquest tipus de relacions el protagonisme correspon al poder executiu, com demostra la presència de representants dels executius en les conferències sectorials, presència decisiva per a la política de les comunitats autònomes. Ens hem de preguntar si no resulta no tan sols convenient, sinó necessària, una exposició per part d'aquests representants davant les instàncies autonòmiques parlamentàries de les línies que caldria seguir en les futures conferències sectorials, així com retre comptes dels acords

aconseguits. Sobretot, la compareixença prèvia dels representants dels executius en aquestes conferències garantiria la representació no solament de la voluntat de l'executiu, sinó també de les propostes i suggeriments de sectors socials integrats en la majoria i l'oposició de les assemblees autonòmiques.

Les qüestions relatives a la col·laboració entre Govern i Parlament sobre política exterior es refereixen no tan sols a les relacions interterritorials entre comunitats autònomes o entre comunitats autònomes i Estat, sinó també, com és sabut, a les relacions purament internacionals o supranacionals, sobretot en el camp de la Unió Europea, és a dir, en la participació dels parlaments autonòmics i estatal en el *sancta sanctorum* de la política: la política exterior.

Participació del Parlament en la política europea

La participació dels parlaments té una primera dimensió, la relativa a la Unió Europea, i no falten documents comunitaris que fan referència a la conveniència que les polítiques europees siguin elaborades amb participació dels parlaments nacionals, i fins i tot regionals. Un dels problemes de legitimitat de la Unió Europea deriva del famós dèficit democràtic, que resulta del protagonisme gairebé exclusiu dels poders executius a les institucions europees. La intervenció parlamentària en la definició de les polítiques de la Comunitat és una de les tècniques proposades per pal·liar aquest dèficit: en el Tractat d'Amsterdam s'inclou un protocol que planteja com a desitjable la participació dels parlaments en la política europea, així com la necessitat de traslladar informació i propostes legislatives als parlaments nacionals. Fins i tot, el Tractat de Niça conté, en la declaració sobre el futur de la Unió, una proposta explícita segons la qual en la propera conferència, l'any 2004, un dels aspectes que s'estudiaran quant a l'estructura política de la Unió Europea serà la participació dels parlaments en la formulació de les polítiques europees.

La presència del Parlament en les relacions interterritorials és altament desitjable

Aquest tema té una certa importància en la dimensió estatal, per descomptat, i, de fet, a les Corts Generals s'ha constituït una comissió mixta encarregada d'intervenir en la fase ascendent de formació de la política espanyola en relació amb la Unió Europea. El que passa és que

aquesta presència parlamentària, en el cas espanyol, és particularment dèbil. En altres països de la Unió aquesta presència està constitucionalment prevista: és el cas d'Alemanya, França i Bèlgica. No és el cas d'Espanya, on la participació parlamentària en la formulació de la política europea deriva de normes amb rang infraconstitucional: es parla, així, de la dèbil parlamentarització d'aquest aspecte, de la política exterior comunitària. Certament, el Parlament té, a escala nacional, una via d'actuació molt clara que es produeix quan exerceix les funcions relatives al *treaty making power*, en tant que actua forçosament com l'element de ratificació de les iniciatives en aquest camp del Govern. Però no es tracta d'això. No es tracta només de la ratificació per part del Parlament dels Tractats, sinó de la intervenció en la política (encaira que sigui en termes globals) del dia a dia en l'aspecte referent a la presa de decisions a escala europea.

El que es diu del Parlament nacional podria traslladar-se també, *mutatis mutandis* (i, de fet, la qüestió es continua plantejant), als parlaments de les comunitats autònomes. Certament, la intervenció de les comunitats autònomes en la formulació "ascendent" de la política europea d'Espanya és, en termes generals, un dels problemes que es plantegen en aquest moment en el mapa polític espanyol i, sens dubte, sigui quina sigui la fórmula que finalment s'adopti, el protagonisme també en

aquest camp correspon als poders executius. Però també aquí poden aplicar-se les reflexions abans exposades respecte del paper dels parlaments autonòmics com a font de legitimació (i d'informació) de l'actuació dels poders executius respectius en aquest camp.

Cal la intervenció del Parlament en la presa de decisions a Europa

Sobre aquesta qüestió comptem amb documents elaborats amb motiu de reunions de parlaments autonòmics espanyols i de parlaments regionals d'altres països de la Unió. El resultat, de moment, és més aviat modest: algunes comunitats autònomes, com Cantàbria o Madrid, per exemple, han emès normes referents a la intervenció parlamentària a l'hora de fixar la posició dels executius autonòmics en la determinació de les polítiques europees. Però això constitueix, sens cap mena de dubte, un precedent que cal tenir en compte.

En aquesta exposició de zones de confluència de l'activitat parlamentària amb l'activitat de l'executiu, des d'un enfocament realista, he hagut de deixar pendents moltes altres coses. Per exemple, els casos

anòmals, quasi patològics, que pot suposar l'existència de governs minoritaris i l'alteració, en aquests casos, de les relacions entre Govern i grups parlamentaris, tema que necessitaria una exposició monogràfica.

Tampoc no he esmentat qüestions tan importants com la col·laboració entre Govern i Parlament en la configuració i el control del nou tipus d'administracions independents que deriven, en gran part, la seva legitimitat del seu origen parlamentari, però que actuen en l'àmbit de l'executiu i són el típic lloc on és necessària la col·laboració entre ambdós poders. En tots aquests casos, la relació entre majoria i minoria adquireix una nova dimensió, que requereix l'habilitació dels procediments adequats; procediments que, com alguns dels que ja hem exposat, poden fer possible una reconstrucció del sentit del Parlament en les societats modernes. Una reconstrucció que potser acostaria els parlaments dels sistemes parlamentaris a la posició que tenen de vegades les assemblees dels règims presidencialistes, en què el parlamentari assumeix una representació i unes funcions molt allunyades del concepte de corretja de transmissió del poder executiu. ■

Noves tecnologies, **noves relacions**

(Transcripció de la conferència pronunciada en les Jornades Relació Govern-Parlament)

Dra. Elisenda Malaret Garcia

Catedràtica de dret administratiu de la Universitat de Barcelona

En primer lloc, voldria mostrar el meu agraïment als organitzadors i, sobretot, expressar la meua felicitació per haver organitzat un fòrum de debat i de reflexió entorn de les relacions Parlament-Govern. Potser hi hauria afegit una precisió relativa al context, “en la societat del coneixement”; una caracterització que ens hauria permès identificar el factor de canvi en relació amb un tema clàssic del constitucionalisme. En efecte, considero que el que és rellevant en aquest nou context és identificar les millores, les innovacions que podem introduir per millorar la qualitat de la vida democràtica de les nostres societats. Amb aquesta perspectiva de suggerir, de pensar en veu alta ordenant les idees, formulant propostes, en un marc temporal i espacial que possibilita la reflexió i el debat, faré la meua intervenció. En tot cas, sóc conscient que els participants en aquestes Jornades –parlamentaris i membres de les unitats governamentals de relacions amb el Parlament– són els actors necessaris d’aquest procés que s’està produint lentament i soterradament. Són actors imprescindibles d’aquest procés de transformació que hem d’iniciar i desenvolupar entre tots.

Segons la meua opinió, és important assenyalar que només si som conscients dels canvis, de les transformacions que entre tots hem de fer –ciutadans, associacions, empreses, administracions públiques...–, aquestes es podran desenvolupar o es posaran en pràctica millor en un temps més reduït. El títol de la meua intervenció, “Noves tecnologies, noves relacions”, apareix sense interrogant. Sembla, doncs, una constatació



La Dra. Elisenda Malaret en un moment de la seva intervenció

l'afirmació que, de fet, ja ha sorgit un nou model de relacions amb el suport de les noves tecnologies de la comunicació i la informació. Ben al contrari, considero que aquest enunciat formula una hipòtesi que s'hauria de demostrar, o potser un objectiu que cal aconseguir per al qual s'hauran d'adoptar les mesures oportunes, establir els mitjans adequats. Una hipòtesi de treball interessant, però que l'anàlisi de les pàgines web i dels reglaments parlamentaris no sembla confirmar.

És difícil afirmar que actualment, amb el dret positiu i amb la pràctica als nostres parlaments, som en una situació de canvi en la qual emergeixen noves relacions de la mà de l'ús de les noves tecnologies. Com ja he expressat, és un objectiu àmpliament compartit, una línia en la qual s'ha d'avançar, però que actualment encara no és present. Per tant, si ens situem en una perspectiva realista, és a dir, contrastant les dades de la realitat amb els models històrics i les propostes formulades per alguns estudiosos que pertanyen a altres ambients culturals, veiem que encara queda molt per fer. I, per tant, és des d'aquesta perspectiva de treball, de donar un cop de mà entre tots, en què vull formular algunes consideracions.

La cadena ciutadà-Parlament-Govern

Estructuralment, la perspectiva d'anàlisi en què ens situem no és tant la de les relacions Govern i Parlament, sinó la perspectiva que el que pretén és associar el ciutadà amb les tasques parlamentàries, amb la realització de la política. Una perspectiva que té en compte la cadena de legitimació ciutadà-Parlament-Govern. Per tant, aniré una mica més enllà: es tracta d'examinar com es pot associar millor els ciutadans amb les tasques que realitzen el Govern i el Parlament; tasques i relacions que se'n deriven que de manera creixent poden incorporar més graus d'interactivitat. La utilització de les noves tecnologies permet establir vincles d'intercomunicació entre l'esfera dels representants i la dels representats.

En aquest context, puc avançar que les noves tecnologies de la informació i la comunicació suposen possibilitats per transformar les maneres de treballar, de pensar i de viure en comunitat. Ja ho podem observar en molts camps. En conseqüència, és fàcil imaginar que això repercutirà en la manera de treballar dels parlaments, en la manera de relacionar-se els ciutadans amb els parlamentaris i en la manera de relacionar-se els parlamentaris amb les instàncies governamentals. Per tant, si les noves tecnologies suposen aquesta possibilitat de canviar

les maneres de treballar, de pensar i de viure, això tindrà conseqüències significatives per a la vida democràtica, que faran possible un augment de la qualitat de la democràcia.

La tecnologia pot contribuir de manera decidida a fer més transparents i accessibles els parlaments i els governs i possibilitar, doncs, un major control del procés polític. L'accessibilitat que faciliten les noves tecnologies contribueix que els parlaments compleixin millor les seves funcions, ja que permeten no tan sols un accés més gran i millor a la informació dels representats, sinó també una recepció d'informació per part dels representants que fa possible conèixer amb més rapidesa i precisió les demandes i les preocupacions dels ciutadans, les empreses i les organitzacions no lucratives. Els representats poden ser així associats amb les tasques legislatives i de control realitzades pels parlamentaris de forma individual o en grup.

Noves oportunitats

Quan ens movem en aquest horitzó és necessari indicar que no es tracta tant de canviar de model, d'arraconar l'estructura relacional tradicional, sinó d'aprofundir en el que s'ha adquirit i aprofitar les oportunitats que suposen els nous mitjans per abandonar les pràctiques considerades com a patologies. La millora de la comunicació mitjançant l'obertura de nous canals no s'ha de fer abandonant-ne els vells, sinó afegint-hi noves oportunitats. Fer millor el que ja es fa i fer algunes o moltes coses noves. Quan es diu que les noves tecnologies són una oportunitat per desenvolupar alguns dels –encara– reptes pendents del segle XX, és necessari també assenyalar que aquesta tasca s'ha de desenvolupar sobre la base d'uns determinats valors. Els valors sobre els quals es construeixen i es renoven les democràcies.

També és cert que, de vegades, s'amplifiquen les potencialitats transformadores de les tecnologies vinculades a Internet, com si mitjançant el recurs a la tècnica poguéssim resoldre els problemes de l'esfera política que s'han anat acumulant al llarg del segle XX i que han conduït a un progressiu allunyament de la ciutadania. Les noves tecnologies faciliten la tasca política, però no la substitueixen. No esperem massa d'Internet, no fos cas que després ens desenganyem. Internet constitueix un poderós instrument per parlar, trobar-se, intercanviar dades, opinions; el seu caràcter interactiu el configura com una eina de democràcia per excel·lència. Això sí, per desplegar totes aquestes potencialitats es necessita un canvi cultural; l'intercanvi requereix diàleg i el diàleg pressuposa informació, reflexió, saber escoltar. El diàleg pressuposa una actitud i constitueix una activitat diferent de la mera

Dra. Elisenda Malaret Garcia

És catedràtica i directora del Departament de Dret Administratiu de la Universitat de Barcelona i professora d'institucions de dret comunitari i dret públic econòmic.

És autora de diverses publicacions en matèria de regulació econòmica i les més recents tenen com a objecte, entre d'altres, les transformacions dels serveis públics i la liberalització de les telecomunicacions. Actualment, està elaborant les conclusions d'una investigació sobre l'impacte de les noves tecnologies de la informació i la comunicació en les administracions públiques.

És, també, membre del consell de redacció de diverses revistes de dret públic i directora de diferents cursos sobre la regulació de les telecomunicacions a la Universitat Internacional Menéndez Pelayo.

concatenació de monòlegs. I em sembla que la nostra tradició, que ha privilegiat la forma sobre el fons, dificulta de vegades l'intercanvi de parers, la cerca de punts en comú. La concatenació no suposa necessàriament l'intercanvi o diàleg.

Les noves tecnologies suposen una eina per reforçar, multiplicar i ampliar els camps d'intervenció del Parlament. Però, recollint allò que es diu en altres fòrums relatius al govern electrònic, difícilment hi pot haver govern electrònic si no hi ha canvis en l'Administració, difícilment podrem tenir democràcia electrònica sense fer canvis profunds en els parlaments i en la seva manera de treballar. Crec que és important retenir que aquesta necessitat de canviar els hàbits i la manera de treballar és encara més necessària, encara més peremptòria quan les noves tecnologies de la informació ens permeten amplificar les bones i les males pràctiques: faciliten la comparació,

una comparació incentivada per les mateixes assemblees parlamentàries a través d'enllaços. Una comparació que es pot fer d'una manera molt senzilla, des de la butaca de casa o des d'un ordinador a la feina: podem entrar als webs de les diferents assemblees legislatives i veure fàcilment el que fan i el que no fan, i s'hi pot accedir sense excessives restriccions idiomàtiques; la majoria de les pàgines web són intel·ligibles, escrites en un idioma que utilitzem, molt especialment l'anglès, fins i tot als webs de les assemblees parlamentàries del nostre país. És molt fàcil ara fer la comparació, el *benchmarking*; els sistemes d'enllaços, de *links*, que els mateixos webs contenen, permeten que qualsevol ciutadà des de qualsevol lloc pugui comparar i pugui veure el que es pot fer i el que no s'està fent.

Partint d'aquests elements, aquesta ponència examina l'impacte que poden tenir les noves tecnologies sobre les funcions que la Constitució

i els estatuts han assignat als parlaments i em concentraré en les que, de moment, semblen més aptes per ser receptives d'aquests canvis. Em centraré en la funció legislativa, en la funció de control i en la denominada funció d'impuls.

Transformació de l'espai públic de comunicació

Prèviament, cal especificar que l'anàlisi d'aquestes funcions es farà des de la perspectiva de com es pot associar mitjançant les noves tecnologies els ciutadans, les empreses i les organitzacions no governamentals amb els processos de decisió, els processos de control i els processos de debat.

En tot cas, com ja he dit anteriorment, una anàlisi ràpida de les pràctiques parlamentàries que podem inferir de l'examen dels webs i dels reglaments parlamentaris ens permet avançar que aquests canvis han estat molt limi-

tats. Per això, hem de començar a fer propostes, a prescriure noves regles. Els juristes realitzem aquesta funció amb uns pressupòsits que de vegades poden semblar una cotilla, especialment si ho comparem amb altres disciplines. Però no podem oblidar que quan els juristes assenyalen la rellevància, si no l'obligato-

Les noves tecnologies obren la porta a una visió renovada de la democràcia

rietat o la força vinculant, de determinats principis o regles i de determinats procediments, ens referim a les normes fonamentals que estructuren la vida democràtica; regles i procediments que se sintetitzen en la primacia de la llei i el respecte dels drets fonamentals.

Les noves tecnologies obren la porta a una visió renovada de la democràcia en la qual el diàleg, el debat, la discussió poden veure's reforçats. Les noves tecnologies han configurat un espai públic de comunicació diferent. No podem entendre la democràcia, la funció assignada als parlaments, una democràcia que està inscrita en el primer precepte de la nostra Constitució, tal com l'enteníem al segle XIX.

L'espai públic de comunicació és avui un espai descentralitzat, és un espai global. Com és sabut, obtenir informació és, actualment, un exercici relativament fàcil. Una altra qüestió és processar-la. Ens podem informar, podem veure com es procedeix, com es discuteix, com s'intercanvien idees, quin tipus de problemes preocupen, etc. S'ha renovat i s'ha transformat l'espai públic de comunicació i això afecta necessàriament la manera com hem d'entendre la democràcia.

Principis de publicitat i participació

Però no solament es produeix aquesta visió renovada de la democràcia, inherent als canvis que s'han produït, sinó que també hem d'entendre d'una manera diferent dos principis essencials en l'estructuració de la democràcia: el principi de publicitat i el principi de participació. Veiem, doncs, com els conceptes, les categories constitucionals, publicitat i participació –també inscrits en la nostra norma fonamental–, ja no poden caracteritzar-se, dotar-se del mateix contingut que van tenir en el passat. És necessari interpretar, reinterpretar, dotar de contingut diferent els principis de publicitat i participació inscrits en la nostra Constitució. Aquesta nova significació d'aquestes normes se superposa a la tradicional. No es tracta de fer desaparèixer, de “derogar”, sinó d'afegir, de dotar de més riquesa.

Recordem que en el nostre àmbit jurídic, en la nostra tradició jurídica, és pacíficament admesa la idea que les normes s'han d'interpretar d'acord amb l'entorn i el sentit social en què operen. No tenim en la nostra tradició una presència forta del que són les doctrines originalistes, presents en el constitucionalisme americà. Aquesta manera de concebre i interpretar és aliena a la nostra cultura jurídica.

La publicitat ha d'afectar els treballs, els debats, les decisions; és a dir, el procés i el producte d'aquest, la manera de treballar i el resultat del treball. Les noves tecnologies possibiliten una amplitud més gran d'aquesta publicitat; per tant, el concepte de públic no pot ser igual al segle XIX que al XXI.

Al segle XIX els debats eren públics. Per què? Perquè hi accedien els periodistes, després ho transmetien en els diaris i es discutia en els cafès, i si s'adoptava una decisió que requeria formes especials, el producte es veia reflectit en els diaris oficials. Recordem que llavors hi havia una restricció espacial, que suposava unes tribunes atapeïdes de periodistes i de ciutadans que també hi accedien, però potser només quan hi eren convidats. He de remarcar que actualment sorprèn no trobar ni als webs ni als reglaments parlamentaris els canals normals d'accés dels ciutadans als hemicicles, a l'espai de debat i discussió que formalment es presenta com la seu principal de configuració de l'opinió pública, cosa que potser és encara expressió de la seva concepció com a espai limitat, reservat als parlamentaris i, en menor mesura, a la premsa. Sempre està establerta la manera de convidar la premsa, qui hi pot accedir, qui atorga les credencials. Per contra, els webs fan referència als visitants, aquells ciutadans desproveïts de la seva condi-



Dues iniciatives pioneres: CAT365 i Zabalik

ció a qui es mostren els locals; aquells que hi van no per assistir als debats, no per formar-se una opinió, sinó només per “veure”, com si no fossin actors necessaris del debat polític, sinó simples assistents o observadors d'una obra d'art.

Cal que ens plantegem precisament com s'ha d'interpretar la noció de publicitat. Què és allò públic? Quin és l'àmbit d'allò que és públic? Quins són els destinataris d'allò que és públic?

En un moment en què els ciutadans no requereixen la intermediació dels espais institucionalitzats per obtenir informació, per fer-se'n una opinió, sembla que el concepte de públic i de publicitat ha de canviar. La publicitat no pot ser restringida, la publicitat no pot ser limitada. Crec que és difícil concebre que podem continuar operant amb la concepció limitada que la

interpretació literal de la Constitució pot suposar. En efecte, la Constitució estableix que “les sessions plenàries seran públiques”. Només les plenàries? Sembla que avui dia la regla general ha de ser que totes les sessions del Ple i en comissió han de ser públiques. Si la regla és la publicitat, però la publicitat efectiva, no potencial, l'excepció haurà de tenir un fonament. Potser només el treball en el si de les ponències, per les característiques del treball, pot ser exclòs de la publicitat. Pensem que a escala europea el que hi ha damunt la taula en els documents comunitaris és la publicitat dels consells, tant l'europeu com sobretot el Consell –de representants estatals amb rang ministerial–; per tant, accés mitjançant les televisions parlamentàries, que s'estan obrint camí a tot arreu, o a través de la visualització per Internet.

De la mateixa manera, quan l'article 9.3 de la Constitució exigeix la publicitat de les normes, crec que també ens hem de plantejar quan aquesta publicitat ha de continuar equiparant-se amb publicació; aquell era el sentit tradicional de publicitat de les normes. Jo crec que avui dia, en què el suport paper no és l'únic imaginable, s'ha d'anar una mica més enllà. És veritat que en general les assemblees parlamentàries han facilitat l'accés

a lleis i les noves tecnologies han desplegat aquí tota la seva operativitat, però fa falta anar més enllà, perquè l'àmbit dels parlamentaris no es redueix només a la simple emanació o creació de disposicions legislatives. Quan la Constitució exigeix la publicitat, ha d'entendre's que se n'ha de garantir la publicació amb tots els suports que la tecnologia permeti i a través dels mitjans més fàcils i accessibles per als ciutadans i les empreses. Em refereixo a la publicitat de tot el treball parlamentari, dels debats i dels informes, de les preguntes i les respostes.

La forma o el suport mitjançant el qual es transmet canvia l'àmbit en el qual es projecta la publicitat i canvien, sobretot –i això és important retenir-ho perquè és l'inici de la cadena

La regla general hauria de ser que totes les sessions del Ple i en comissió fossin públiques

que ens transforma la resta–, els destinataris. Aquests ja no estan necessàriament mediatitzats pels periodistes o per altres agents especialitzats. Qualsevol ciutadà, qualsevol associació, qualsevol empresa ha de poder, des de qualsevol lloc, accedir a tots els documents, a totes les sessions. Assenyalo això perquè precisament en els reglaments parlamentaris ens continuen dient de manera molt restrictiva què és el que s'ha de publicar i què no. Per exemple, els reglaments parlamentaris acostumen a dir que només es publica allò que després és objecte de debat en sessió plenària. En canvi, continuen sense ser objecte de publicitat a través dels mitjans electrònics els documents de treball de les comissions. I no es tracta només de les d'investigació, perquè aquest és un àmbit aliè a la nostra tradició a causa de les restriccions que encara operen en mans de les majories, sinó de les comissions d'estudi. Em sembla sorprenent que en examinar la relació de comissions d'estudi, fent un clic a sobre d'una comissió determinada, no es puguin trobar habitualment els documents de treball. La percepció que immediatament obté el ciutadà és que no treballen.

Nous mecanismes de participació

Abans he dit que l'altre principi clau que cal interpretar, dotar de nova vitalitat i de nous continguts per mitjà de les eines que suposen les noves tecnologies, és el de participació. Per què? Perquè les noves tecnologies ens ofereixen nous canals, noves formes, nous suports; per exemple, el correu electrònic destinat als diputats, que permet la comunicació entre aquests i els ciutadans, empreses, ONG. El que passa és que llavors s'haurà de pensar a dotar els diputats de la capacitat i el suport necessari per contestar, i contestar dins un termini adequat. La cultura del silenci és aliena a Internet; una percepció de la

inactivitat formalitzada legalment en la figura del silenci, tan arrelada a les nostres latituds, de vegades ha estat presentada com a mostra de modernitat. Però l'efectivitat de la participació, l'atenció als representats, a les seves necessitats i interessos requereix mitjans i capacitats més grans per als diputats i per als grups parlamentaris.

La cultura del silenci és aliena a Internet

Sembla que el moment actual exigeix que els ciutadans i les empreses tinguin alguna cosa equivalent al que ja subministra l'Administració. És a dir, formularis electrònics, formularis per fer arribar les peticions; peticions que, evidentment, s'hauran de cursar, atendre, donar-hi resposta. Ens trobem davant la reemergència del dret de petició? Una figura que havia caigut en desús i que ha trobat una nova vitalitat s'ha renovat mitjançant les noves tecnologies. És molt més fàcil i, sobretot, els ciutadans en la societat del coneixement tenen més informació i més coneixements, estan en millors condicions per formular peticions als seus representants. Però, novament, per tal que s'exerceixi d'una manera satisfactòria i a la vegada s'incentivi l'exercici d'aquest dret haurem de tenir comissions de peticions a les assemblees parlamentàries, comissions de petició que apareguin als webs dels parlaments. A les assemblees regionals, el dret de petició és inexistent o, com a mínim, no es percep com a tal. Sempre es repeteix l'exemple de l'assemblea d'Escòcia, els primers que van començar a organitzar el dret de petició, i ràpidament va funcionar. Però el mateix succeeix en parlaments com el suec. Els casos esmentats suposen un nombre d'habitants similar al d'algunes comunitats autònomes; un volum que sempre facilita la interactivitat. En tot cas, aquesta és una qüestió que haurà de ser objecte d'atenció.

La tercera qüestió que s'ha d'esmentar quan parlem de participació i de la recreació o la formulació de nous canals i noves formes és la qüestió dels fòrums de debat. Hi ha fòrums de debat "facilitats" pels parlaments. Però es pot anar més enllà i no només limitar-se a obrir un espai, una plataforma. Hi ha possibilitats de fòrums més organitzats. Fòrums en què es formula una pregunta, es planteja un problema, s'apunten algunes solucions i s'organitza el debat, del qual s'estableix per endavant la durada i el moment o termini en el qual es produiran els documents de síntesi.

Evidentment, quan parlem de tots aquests nous mecanismes de participació s'ha de retenir, s'ha de considerar una idea bàsica i és que els ciutadans participaran només si es compleixen determinades circumstàncies, si es donen determinats requisits; si no, el fracàs està garantit i les noves

tecnologies només faran més visible la situació actual. Per tal que la participació funcioni efectivament i compleixi la seva funció institucional, els ciutadans, les ONG han d'estar convençuts que el que aporten, les dades, la informació, les opinions que subministren són tingudes en compte. I això, novament, requereix canvis en la manera de treballar i de fer. No oblidem que la Llei de règim jurídic i procediment administratiu de l'any 1992 va introduir una reforma en virtut de la qual s'establia expressament que les al·legacions dels ciutadans, els documents aportats en el procediment haurien de ser presos en consideració (art. 79.1). Deu anys després, aquest precepte sembla formar part dels "límbs dels bons propòsits" del legislador del 1992, allà on reposen les innovacions de més calat per al ciutadà en les seves tasques quotidianes, aquelles petites i subtils reformes més vinculades al Pla de modernització. "Preses en consideració" no vol dir seguides, sinó que s'han de valorar, cal explicar per què no s'ha seguit aquest criteri, per què se n'ha seguit un altre, quines opcions es van formular i quines són les raons o motivacions de l'opció requerida.

Si no s'evidencia, si no es pot fer visible que el que aporten els ciutadans és útil, que els seus arguments, raons, dades o opinions incideixen en major o menor mesura en el procés polític, difícilment els ciutadans hi participaran. El ventall de possibilitats serà més gran, però el resultat serà idèntic. Torno a fer una crida a reforçar els serveis dels parlaments i dotar-los de personal qualificat per realitzar aquestes tasques; tasques de moderadors, de formuladors de preguntes, d'estructuradors del debat, de sintetitzadors de debat, etc.

En tot cas, el que cal assenyalar és que, com ja he dit abans, en la societat del coneixement la difusió de les idees, de la informació, es produeix sense la necessària intermediació dels mitjans de comunicació o altres instàncies formalitzades pròpies de moments anteriors. Això requereix arbitrar canals que permetin donar resposta a aquesta nova realitat. És per això que hem de reinterpretar aquests conceptes que són a la nostra Constitució per tal de portar llum a les reformes que siguin pertinents.

Vegem ara, a partir d'aquesta reelaboració de conceptes, algunes qüestions en relació amb les funcions a què abans he fet referència: funcions legislativa, de control i d'impuls.

Noves tecnologies aplicades a la funció legislativa

Pel que fa a la funció legislativa, s'han de diferenciar dos aspectes estretament relacionats entre si però que s'han de considerar d'una ma-

nera separada. D'una banda, el que és estrictament el procediment legislatiu i, de l'altra, el tema específic i concret de la qualitat de la informació necessària o pertinent per efectuar correctament aquest procés legislatiu. Hauríem de fer una precisió, un recordatori necessari en tant que l'entorn institucional en què ens movem és encara molt deutor de la tradició de secret pròpia d'altres èpoques. És a dir, la qualitat, la racionalitat, l'eficiència del treball parlamentari requereix que els diputats, els parlamentaris disposin de tota la informació necessària, oportuna i adequada per a la realització de la seva tasca. El dèficit d'informació que pateixen els parlamentaris en les seves relacions amb els governs presenta evidents similituds amb les insuficiències que pateixen els ciutadans. El Govern està obligat a informar les assemblees exhaustivament i amb la deguda antelació sobre les lleis en preparació, així com sobre els principals aspectes de l'ordenació del territori i la ubicació i l'execució dels grans equipaments i infraestructures. La asimetria en la informació dificulta seriosament l'elecció dels diputats. Els grups parlamentaris s'han de col·locar en una situació de paritat informativa amb el Govern, de manera que es possibiliti una elecció racional, en una igualtat d'oportunitats que doti efectivament de força el Parlament.

Les administracions, en l'exercici ordinari de les seves comeses, recullen una gran quantitat i varietat d'informació. Informació que després processen, estructuren –o haurien de fer-ho– i que, un cop elaborada per ser difosa, ha de ser-ho efectivament. Ha de ser posada a disposició dels ciutadans, de les empreses, de les ONG, etc. Si l'Administració no subministra aquesta informació de manera generalitzada, si l'Administració no trenca amb les pràctiques habituals del secret, difícilment subministrarà als diputats més informació (en quantitat i en qualitat). Actualment, al nostre país la informació disponible en línia és molt escassa. Per tant, és fàcil imaginar que els diputats, els parlamentaris es trobaran amb les mateixes barreres d'accés a la informació amb què es troben actualment els ciutadans. Així doncs, és necessari que s'adopti ja una decisió fonamental i bàsica sobre la informació disponible al públic, una decisió que haurà d'estar necessàriament d'acord amb els requeriments constitucionals.

En aquest sentit, potser és útil recordar que la primera edició del *Dret administratiu* del professor Parada sostenia que, d'acord amb el que s'estableix a la Constitució, tota la informació era pública; el secret era l'excepció. Per tant, si en aquella edició del manual ja es formulava aquesta consideració, sembla que vint anys després ja podríem començar a fer-la



La Dra. Elisenda Malaret Garcia

efectiva. Si la informació és pública, és a dir, si està en mans de l'Administració, s'ha de fer pública. Només la que estigui coberta per les exigències pròpies del dret a la intimitat, el secret comercial o la garantia d'altres drets o valors constitucionals pot tenir el caràcter de secret. I si és pública ha de ser a tota la xarxa, ha de ser tota accessible en línia i assequible, amb uns sistemes operatius gratuïts o lliures. El Govern, els parlaments, no poden privilegiar determinats sistemes operatius i, sobretot, no poden carregar els ciutadans amb despeses suplementàries i innecessàries.

No és possible que encara avui ens trobem amb problemes d'accés a registres que són públics, com el de contractistes. Els ciutadans, les empreses, només amb la identificació, han de poder accedir a aquesta informació, quan la norma, a més, ha establert que el registre és públic. Per què? Perquè tots sabem que la publicitat, la transparència, és la primera eina del control i no podem oblidar que, precisament, els països que tenen una qualitat de vida democràtica més gran són els països en els quals les administracions són més transparents, quan el control és difús i no solament concentrat en el Parlament i en determinats mitjans de comunicació.

Per tant, actualment, les noves tecnologies encara no han contribuït a millorar la informació que arriba als diputats. Aquests tenen les mateixes dificultats, la mateixa escassetat que els ciutadans.

Abans d'entrar en el procediment legislatiu, voldria avançar una mica i formular una consideració que afecta tant els productes del Govern com els del Parlament i que dificulta la posada a la pràctica de les seves polítiques. Entenc que novament hem de cridar l'atenció sobre les deficiències

Cal un canvi de cultura política perquè emergeixi una nova cultura ciutadana

de les exposicions de motius, que són potser resums, però mai exposicions de motius. Un cop més, l'avaluació de la seva qualitat la podem fer comparant. Tots els operadors hem pogut advertir què suposa una exposició de motius en una decisió comunitària; llegint una exposició de motius d'una institució comunitària podem entendre fàcilment per què s'ha adoptat una determinada política legislativa. Per contra, en el nostre entorn institucional més proper continuem sense entendre moltes vegades per què les lleis opten per determinades solucions en lloc d'altres.

Hi ha mancances en la informació que es transmet en les assemblees legislatives, però que, de fet, el que reflecteixen és la manca en el subministrament d'informació per part de l'Administració. Hi ha mancances també en els antecedents que se subministren al legislador. En els antecedents que s'adjunten al projecte haurien de constar les propostes que han fet al llarg del procés, els diferents grups d'interès que han estat escoltats, quines han estat les seves posicions, si hi ha hagut al·legacions, si hi ha hagut reunions.

De nou la comparació; una informació recent que ens aporta formes d'entendre les relacions Govern-Parlament. El Congrés dels Estats Units està reclamant al president Bush i al vicepresident Cheaney part de les actes de les reunions que van tenir amb els representants d'Enron per elaborar les lleis sobre regulació elèctrica. Sempre que hi ha reunions hi ha d'haver actes que reflecteixin el contingut de la reunió, aquesta és la manera de treballar que s'ha de donar en el sector públic. No pot ser que l'Administració treballi amb hàbits més propis de la família o de la petita empresa, atès que, com és sabut, a la gran empresa també hi ha actes que permeten tenir constància.

Doncs bé, després, tots aquests materials han de formar part de la documentació que s'aporta als parlamentaris perquè aquests tinguin els elements necessaris per adoptar una decisió amb l'estàndard de qualitat més elevat i amb la claredat més gran possible.

Participació ciutadana en el procés legislatiu

Quin és l'estat de la qüestió actualment? Bé, si repassem el dret positiu, veiem que l'única petita novetat la trobem a Catalunya, on s'estableix que un cop aprovat l'avantprojecte de llei pel Consell Tècnic (cosa que suposa una fase molt avançada, amb totes les grans línies ja tancades), just abans

que l'aprovi el Govern i el remeti al Parlament, s'obre un termini d'informació pública. No es tracta d'al·legacions perquè tècnicament no ho són –no hi ha legitimació–, però durant aquest temps es poden formular suggeriments. Bé, això és el que hi ha, no tenim encara dades per saber la utilitat d'aquesta petita i limitada obertura als ciutadans. No en sabem la tipologia dels participants, el curs dels suggeriments, les lleis sobre les quals hi ha hagut més incidència, de quines organitzacions provenen ni quins han estat els seus plantejaments. Això no està processat.

Avançant, i seguint la recomanació dels ministres de funció pública europeus, que es reuneixen i comparteixen experiències, examinen què fan els uns i els altres, avaluen quina és la millor pràctica, vegem ara algunes qüestions més entorn del procediment legislatiu.

Si ampliem l'angle de visió i tenim en compte experiències d'altres països europeus, d'altres governs, d'altres parlaments, d'Anglaterra, Escòcia, Holanda, França, Suècia i algunes assemblees de *länder* alemanys, veiem com, de nou, la fase prèvia és significativa; se'n té cura especialment, ja que és *de facto* quan s'adopten les línies mestres de la política. Així, prenent l'exemple de les lleis que s'han denominat "de la societat de la informació" o altres disposicions en matèria de regulació de telecomunicacions, veiem com abans de la formulació del projecte, és a dir, abans que existeixi un text articulat, es produeix un document en el qual es detallen un ventall de problemes i de possibles solucions. Aquests problemes, aquestes qüestions són les que permeten obrir un debat ciutadà, un debat que ha de tenir un termini, evidentment. Un debat per tal que els ciutadans, les empreses identifiquin els problemes que la regulació ha de resoldre o, segons com, pugui crear i formulin les seves propostes, les seves opinions; finalment, s'elabora un document de síntesi a partir del qual ja es pot, sobre bases més sòlides, redactar el projecte de llei.

Si es treballa d'aquesta manera, el Govern té una percepció més pertinent i encertada de la diversitat de supòsits que es poden plantejar i els avantatges i els inconvenients que un tipus de regulació pot comportar. Paral·lelament, els diputats també tindran més elements, perquè tindran més informació, tindran més opinions i el producte final serà clarament millor. Resoldrà millor els problemes perquè atindrà la seva realitat i, per tant, ens estalviarem problemes d'aplicació. Aquesta manera de procedir és la que podem trobar en veure com s'elaboren, com es formulen les lleis en aquest últim període en què la tecnologia ha posat a disposició nous instruments que possibiliten l'obertura de nous formats de comunicació entre represen-

tants i representats. L'intercanvi de parers, l'amplitud de subjectes participants poden conduir a variacions substancials dels criteris de regulació anteriors, especialment quan aquests també s'han plantejat de manera ràpida i sense un examen previ de les solucions adoptades en altres països. Així, es va generalitzant la pràctica de llibres blancs, verds, etc. o documents de treball sobre la base dels quals s'obre el debat i dels quals es parteix per fer propostes. Actualment, el nombre de ciutadans, ONG, empreses, amb capacitat per intervenir, ha augmentat considerablement i ha crescut el nombre de subjectes acostumats a treballar de manera interactiva.

El procediment de legislar constitueix, doncs, un camp per innovar, per introduir noves pràctiques que apropin aquestes tasques del Govern i del Parlament als ciutadans.

Funcions d'impuls i control i les TIC

Però també en l'àmbit de la funció de control s'obren noves perspectives que poden induir a canvis en les pautes de relació representants-representats. Així, ens hem de preguntar com s'ha de fer perquè les interpellacions, les preguntes orals i escrites siguin accessibles per als ciutadans.

La disminució del paper del Parlament en les tasques legislatives ha reforçat, en canvi, el paper d'aquestes assemblees en tasques d'estudi, de proposta. I en aquest camp que després es reflecteix en la funció d'impuls, les noves tecnologies permeten obrir més el Parlament als ciutadans i possibiliten una interacció més gran amb els ciutadans, les empreses i les ONG en aquest tipus de tasques. És cert que els reglaments ja preveuen que en les comissions d'estudi, a diferència de les d'investigació, hi participin experts, però jo crec que fins i tot s'ha de tornar a pensar quines característiques han de reunir actualment els denominats experts –en la societat del coneixement, que suposa precisament una ampliació i redistribució del coneixement. Potser es podria establir una diferència; potser hi ha un nucli dur d'experts que hi participen d'una manera –expressament cridats– i uns altres que hi participen només sobre la base de la seva lliure decisió quan s'estableix el fòrum i s'obre.

La tasca de control també requereix aprofitar al màxim les potencialitats que ofereixen les televisions parlamentàries, la retransmissió dels debats i l'accés a tota la documentació mitjançant sistemes electrònics. Juntament amb això, i per tal que el control es faci d'una manera més propera als ciutadans, la meua opinió és que s'ha de revitalitzar l'instrument de les peticions i les preguntes. Però potser aquí la qüestió consisteix no tant en

un ús adequat de les noves tecnologies, sinó en la correcta temporització de la seqüència pregunta-resposta. A títol d'exemple, però segur que se'n poden trobar d'altres, el Reglament de l'assemblea legislativa regional de Valònia (publicat a Internet) estableix que les preguntes orals amb resposta oral es puguin plantejar al matí per a la sessió que s'ha de fer unes hores després. El contingut d'aquesta pregunta només està limitat a un cas: que no es necessitin papers ni calgui consultar expedients per resoldre.

Aquests elements donen molta més vitalitat al debat, a la democràcia, en definitiva, i permeten, evidentment, apropar els ciutadans als parlaments. És en aquesta direcció en què s'hauran de revisar les formes per permetre l'accessibilitat i la visibilitat dels debats, dels treballs, etc.

Això requereix també una cura del llenguatge, potser fer resums dels debats; una cosa tan simple és un bon mecanisme. Aquesta pràctica la podem trobar al web d'algunes assemblees, amb la qual cosa faciliten la rapidesa en la comprensió d'allò que s'ha debatut i afavoreixen que s'identifiquin millor les posicions dels diferents grups parlamentaris. Tots sabem que el temps té un valor.

Canvis en la societat del coneixement

En conclusió, és urgent, inajornable, la tasca de reformar els reglaments parlamentaris, reforma que és necessària, ja que aporta més seguretat als actors, a tots els actors: grups, diputats, ciutadans, associacions. Aquesta reforma haurà de precisar què és el que s'ha de publicar, què és allò que és públic, establir obligacions de publicar.

El dret acompanya sempre els canvis polítics i els aporta certesa, els incentiva. La seguretat és, alhora, un incentiu per al canvi i per a la participació.

Per tant, i per finalitzar, la introducció i la difusió de les noves tecnologies no és un problema tècnic, és un problema polític, i ha de ser abordat com a tal. Amb aquesta nova perspectiva, podem associar els ciutadans amb l'activitat política que es desenvolupa als parlaments i reconstruir la confiança amb un sistema en què les maneres de fer tradicionals han anat allunyant els ciutadans i els han anat privant de mecanismes d'influència real. Els han privat de veu, podem tornar-los a donar la veu, però per a això és necessari un canvi en el dret positiu. Però si bé és necessari reformar el dret positiu, no podem ni hem d'oblidar que és especialment necessari un canvi en la cultura política: un canvi de cultura política perquè emergeixi una nova cultura ciutadana. ■

Sinopsis en castellano

Balance de la VI legislatura

El sexto período de sesiones finalizó el pasado mes de julio con un balance que sigue la tendencia alcista de la VI legislatura en lo relativo al número de iniciativas. Desde el comienzo de la VI legislatura, el 5 de noviembre de 1999, y hasta el 15 de julio de 2002, el Parlamento de Cataluña ha tramitado más de 18.000 iniciativas.

Función legislativa

A lo largo de esta legislatura se han aprobado 73 leyes, 57 de las cuales han partido de la iniciativa del Gobierno; 15, de los grupos parlamentarios, y 1, de la iniciativa legislativa popular. El 82,19% de las leyes aprobadas lo han sido con el voto favorable de todos los grupos parlamentarios o cuatro grupos. Así mismo, 46 leyes han sido aprobadas con el voto favorable de todos los grupos parlamentarios o cuatro grupos, cifra que significa el 63,01% del total de leyes aprobadas. Tomando en consideración este dato, podemos prever que, probablemente, esta legislatura acabará con un número de leyes aprobadas mayor que el de las anteriores legislaturas, si tenemos en cuenta que hasta la finalización del sexto período de sesiones se han aprobado un número importante de leyes, a las que se sumarán los proyectos y las proposiciones de ley que actualmente están en trámite parlamentario. El 30% de leyes de la VI legislatura (22) se han aprobado durante el último período de sesiones.

Funciones de impulso y control

Durante la VI legislatura (y hasta el pasado 8 de julio) el Parlamento de Cataluña ha visto 17.868 iniciativas relacionadas con las funciones de impulso y control de la acción política del Gobierno. Del total de iniciativas, destacan, por su gran volumen, las preguntas escritas (10.641), que han supuesto el 60% de las iniciativas consideradas; también se han presentado 2.851 proposiciones no de ley, que significa el 15,96% del total de iniciativas consideradas, y se han aprobado 1.342 resoluciones, el 95,91% de las cuales lo han sido con el voto favorable de todos los grupos parlamentarios o cuatro grupos y el 85,97% lo han sido con el voto favorable de todos los grupos.

Los siguientes departamentos destacan por el elevado número de iniciativas a las que tienen que dar cumplimiento: Política Territorial y Obras Públicas (2.580), Medio Ambiente (2.195), Sani-

dad y Seguridad Social (1.594), Educación (1.520) y Industria, Comercio y Turismo (1.360).

Participación ciudadana en los anteproyectos de ley

Durante el sexto período de sesiones se han expuesto siete anteproyectos de ley en el espacio de participación ciudadana del sitio web del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales (www.gencat.net/governacio-ri), que, en conjunto, ha recibido casi dos mil mensajes.

Crónica de las Jornadas Relación Gobierno-Parlamento

Los días 4 y 5 de julio de 2002 se celebraron en el Auditorio del Palau de la Generalitat las Jornadas Relación Gobierno-Parlamento. Durante estos dos días, más de doscientos participantes –representantes de administraciones públicas, diputados y letrados de parlamentos autonómicos y de las Cortes Generales, y profesores de derecho constitucional y de ciencias políticas, entre otros profesionales– debatieron las relaciones entre los consejos ejecutivos y las asambleas legislativas.

Las Jornadas se desarrollaron en torno a dos grandes bloques temáticos: la confluencia de funciones entre los consejos ejecutivos y las asambleas legislativas y la influencia de las nuevas tecnologías en las relaciones Gobierno-Parlamento. Así mismo, contaron con un espacio abierto a la participación de las comunidades autónomas para el intercambio de experiencias en el cual intervinieron representantes de los gobiernos de Andalucía, Aragón, Castilla y León, País Vasco, Extremadura, Madrid y Navarra.

Confluencia de funciones entre Gobierno y Parlamento

Dr. Luis López Guerra

Catedrático de derecho constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid

En las democracias modernas el Parlamento está asumiendo funciones que difieren de las tareas usualmente estudiadas y puestas de manifiesto por la doctrina constitucional clásica. Las recientes perspectivas "realistas" adoptadas por los estudiosos



del parlamentarismo se separan de los modelos tradicionalmente predominantes: del modelo (en gran parte mítico) basado en la centralidad parlamentaria, que ponía el acento en la contraposición institucional parlamento/ejecutivo, y del modelo basado en el concepto de “crisis de los parlamentos”, que subraya la contraposición entre mayoría y minoría y centra su atención en los partidos políticos como correas de transmisión.

Las perspectivas realistas, bien en forma descriptiva de situaciones reales, bien en forma prescriptiva, señalan las potencialidades que derivan del carácter pluralista de la representación parlamentaria, así como el papel, muchas veces olvidado, de la mayoría parlamentaria como origen autónomo de iniciativas y propuestas. El enfoque realista destaca las (posibles o reales) aportaciones parlamentarias a la dirección política, en colaboración con el ejecutivo. Se citan así, como ejemplos, en la función legislativa, el creciente papel del Parlamento como foro de expresión de sectores sociales, no identificados necesariamente con estructuras partidistas, en la tarea de integración y coordinación de intereses (por ejemplo, mediante la técnica de las audiencias o *hearings*); en la tarea de control, la relevancia de funciones como la evaluación legislativa o el seguimiento de las previsiones presupuestarias; incluso en áreas típicamente reservadas al ejecutivo (como la política exterior) se confirma una nueva “diplomacia parlamentaria” que complementa la acción del Gobierno. En conjunto, el enfoque realista pone el acento en la aportación positiva que el Parlamento lleva, o puede llevar a cabo, a las políticas diseñadas por gobiernos con una propia legitimación democrática.

Estas nuevas perspectivas implican también nuevas propuestas sobre cuestiones como el alcance de la disciplina de grupo, el papel del representante individual dentro de la mayoría o, con carácter más general, el moderno significado de la publicidad de las actuaciones parlamentarias.

Nuevas tecnologías, nuevas relaciones

Dra. Elisenda Malaret Garcia
Catedrática de derecho administrativo de la Universidad de Barcelona

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) nos pueden llevar al establecimiento

de nuevas relaciones, tanto entre parlamentos y gobiernos como entre estos y los ciudadanos. Ahora bien, aunque la implantación de las TIC, con algún matiz, se puede considerar bastante satisfactoria, las nuevas relaciones que de ello se derivan se encuentran en un nivel más decepcionante. Esto es debido, en primer lugar, a que quizás impera la idea de que las nuevas tecnologías pueden dar salida a algunas de las deficiencias con las cuales se encuentran los sistemas democráticos actuales: acceso a la información, interrelación, intercambio, etc. Hasta cierto punto, es esperar demasiado de las TIC, las cuales pueden mejorar y perfeccionar el sistema, pero no siempre son la solución a los problemas. Estas posibilidades de mejora chocan con un obstáculo clave: el de la voluntad política. La introducción y la difusión de las nuevas tecnologías no es un problema técnico, es un problema político. En general, los gobiernos ponen poca información a disposición de los parlamentarios y, por extensión, de los ciudadanos. Por consiguiente, gobiernos y parlamentos no están en igualdad de condiciones. Esta información es la base del intercambio y la participación y, por lo tanto, si la transparencia es la principal herramienta de control, nos encontramos aquí con un problema de voluntad.

Por ejemplo, el procedimiento legislativo es un campo en el cual se puede trabajar para conseguir que los ciudadanos participen y, además, conozcan las tareas de Gobierno y Parlamento. También en otros mecanismos de control parlamentario se pueden introducir cambios que los hagan más efectivos y susciten debates más vivos que puedan acercar la institución al ciudadano y provocar a este para que participe. Pero esto vuelve a ser una tarea que no implica sólo a las nuevas tecnologías, sino que lo que se tiene que hacer primero es modificar los reglamentos parlamentarios. Si bien es necesario reformar el derecho positivo, no puede ni debe olvidarse que es especialmente necesario un cambio en la cultura política para que emerja una nueva cultura ciudadana.

La traducción íntegra en castellano de la revista se puede obtener en la siguiente página web:

<http://www.gencat.net/governacio-ri/auto.htm>

Synopsis in English

Balance of the 6th Legislature

The sixth period of sessions came to an end last July with a balance continuing the upward trend of the 6th legislature, in terms of the number of initiatives presented. From the beginning of the 6th legislature on 5th November 1999, until 15th July 2002, the Catalan Parliament has seen over 18,000 initiatives put forward.

The Legislative Function

73 laws have been passed during this legislature. 57 of these were initiatives tabled by the government, 15 came from parliamentary groups and 1 was from a popular legislative initiative. 82.19% of the laws passed were voted for by at least four of the parliamentary groups. Furthermore, 46 laws were passed with the support of all parliamentary parties, accounting for 63.01% of all the laws passed. In view of this figure it is probable that by the time the legislature ends, more laws than in previous legislatures will have been enacted, bearing in mind that by end of this period of sessions a large number of laws had been passed, to which the draft bills and white papers currently going through Parliament should be added. 30% of the laws of the 6th legislature (22) were passed in the last session.

Promotion and Control

In the 6th legislature (up to 8th July 2002), the Catalan Parliament has heard 17,868 initiatives related to its functions of promoting and control the government's political activity. Noteworthy among these has been the large number of written questions (10,641). They amount to 60% of all initiatives. 2,851 green papers, or 15.95% of all the initiatives considered, have also been tabled. 1,342 resolutions have been passed, 95.91% of which have received the votes of at least four parliamentary groups (85.97% with the support of all groups).

The following ministries stand out for the large number of initiatives to which they have to respond: Territorial Policy and Public Works (2,580), Environment (2,195), Health and Social Security (1,594), Education (1,520) and Industry, Trade and Tourism (1,360).

Public Participation in Bills of Law

In the sixth period of sessions, seven bills of law were set out in the public participation section of the web site of the Home Affairs and Institutional Relations Ministry (www.gencat.net/governacio-ri), which has received a total of nearly two thousand messages.

Record of the Conference 'The Government-Parliament Relations'

The conference on Government-Parliament Relations was held in the auditorium of the Palau de la Generalitat (seat of the Catalan autonomous government) on 4th and 5th July 2002. On these two days, over two hundred participants (representatives of public authorities, members of parliament and lawyers from the autonomous regional and Spanish national parliaments, and lecturers in constitutional law and political science, among others) discussed the relationship between the executive councils and the legislative assemblies.

The conference proceedings revolved around two broad topic areas: the convergence of functions between executive councils and legislative assemblies, and the influence of new technology in the relationship between government and parliament. There was also an open debate on the participation of autonomous regions to exchange experiences, with contributions from representatives of the governments of Andalusia, Aragón, Castille y Leon, the Basque Country, Extremadura, Madrid and Navarra.

The Convergence of Functions between Government and Parliament

Dr. Luis López Guerra
Professor of constitutional law at the Universidad Carlos III, Madrid

In modern democracies Parliament is taking on functions that differ from the tasks which are usually studied and described in classical constitutional doctrine. Recent "realist" perspectives adopted by scholars of parliamentarism differ from the traditionally prevailing models; from the (largely mythical) model based on parliamentary



centralism, which stressed the institutional counterpoise of parliament and the executive, and the model based on the idea of the "crisis of parliaments". This idea emphasises the counterpoising majority and minority, and focuses on political parties as mechanisms for transmission.

The realist perspective, whether in its descriptive form (describing actual situations) or whether in its prescriptive form, points to the potential of the plural nature of parliamentary representation. It also indicates the often-forgotten role of the parliamentary majority as an autonomous source of initiatives and proposals. The realist approach stresses (actual or potential) parliamentary contributions to politics, in co-operation with the executive. Examples are given in the legislative sphere of the growing role of parliament as a forum of expression for social sectors which are not necessarily identified with party structures, in the task of integrating and co-ordinating interests (for example, by means of hearings). In the task of control, examples include the importance of functions like evaluating legislation or following up budget forecasts. Even in areas which are typically the preserve of the executive, such as foreign policy, a new "parliamentary diplomacy" has appeared, to complement the actions of the government. Overall, the realist approach emphasises the positive contribution which parliament makes, or could make, to policies designed by governments with their own democratic mandate.

These new perspectives also involve new proposals on issues such as the extent of group discipline, the role of the individual representative within the majority or, more generally, the significance today of publicity surrounding parliamentary actions.

New Technology, New Relationships

Dr. Elisenda Malaret Garcia
Professor of administrative law at the Universitat de Barcelona

New information and communication technology (ICT) may lead to the establishment of new relationships, both between parliaments and governments and between these and the public.

However, though ICT implementation in itself may, with some qualifications, be described as satisfactory, the new relationships arising from it are currently more disappointing. This may firstly be due to an idea that new technology can rectify certain weaknesses of current democratic systems: access to information, inter-relationships, exchange and so on. Up to a point, this is asking rather too much of ICT, which can improve the system but cannot solve all its problems.

This potential for improvement runs up against a crucial obstacle, that of political will. The introduction and dissemination of new technology is not a technical problem but a political one. Governments generally make little information available to parliaments and, by extension, to the public. Governments and parliaments are not, therefore, on an equal footing. This information is the basis for exchange and participation and so, if openness is the principal means of accountability, then there is a problem of will here.

For example, the legislative process is a field in which work can be done for the public to participate and for them to find out about the work of government and parliament. Changes could also be introduced in other mechanisms of parliamentary control in order to make them more effective, to stimulate livelier debate and to bring the institution nearer to the citizen and encourage public to participate. This again is a task which is not simply a matter of new technology, but which first calls for changes to parliamentary rules. Though reforms of substantive law are necessary, it cannot and must not be forgotten that what is needed above all is a change in political culture in order for a new public culture to emerge.

A complete English translation of the journal can be found on the following web page:

<http://www.gencat.net/governacio-ri/auto.htm>

Calendari de sessions plenàries per al setè període de sessions

Octubre

1, 2 i 3	Debat de política general
16 i 17	Ple monogràfic sobre sinistralitat en el treball
30 i 31	Ple ordinari

Novembre

13 i 14	Ple ordinari
26, 27 i 28	Debat de pressupostos (a la totalitat)

Desembre

11 i 12	Ple ordinari
16 al 20	Pressupostos i altres

El contingut íntegre d'aquest número d'*Activitat Parlamentària* és disponible en català, castellà i anglès a Internet: www.gencat.net/governacio-ri/auto.htm. També hi podeu trobar els números anteriors en català. ■

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

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

Si voleu rebre periòdicament la revista en suport paper, podeu enviar un missatge de correu electrònic amb el vostre nom i l'adreça postal a activitatparlamentaria@governacio-ri.gencat.es. ■

