

# Activitat Parlamentària

**Especial** balanç VI legislatura



## **Especial balanç VI legislatura:**

- **Presentació d'Artur Mas**, conseller en cap de la Generalitat de Catalunya
- **Balanç de la VI legislatura**
- **Primera Llei del Codi civil de Catalunya**  
*Josep-Delfí Guàrdia Canela*
- **La moció de censura al Govern de l'octubre de 2001**  
*Enoch Albertí Rovira*
- **L'autogovern i l'Estatut**  
*Antoni Bayona Rocamora*
- **La iniciativa legislativa popular**  
*Maria Jesús Larios Paterna*

## **Entrevistes:**

- **Jordi Pujol**, president de la Generalitat de Catalunya
- **Joan Rigol**, president del Parlament de Catalunya

Núm.6  
Octubre 2003



Generalitat de Catalunya  
Departament de Governació  
i Relacions Institucionals





**Josep Maria Pelegrí i Aixut**

*Conseller de Governació  
i Relacions Institucionals*

Al llarg d'aquesta VI legislatura, el Parlament de Catalunya i el Govern han aprofundit les seves relacions. Aquest fet ha generat, de retruc, que la darrera legislatura hagi esdevingut una de les més dinàmiques i prolífiques des que es va restaurar la Generalitat.

Ha estat notable l'increment del conjunt de les actuacions d'impuls i control de l'acció política i de govern, així com la intensificació de l'activitat legislativa, en què el Govern ha participat d'una manera activa i significativa.

Entre els diferents esdeveniments succeïts a la cambra catalana al llarg de la legislatura, n'hem destacat quatre, que són analitzats en profunditat per experts en cadascuna de les matèries. Així, a banda de l'habitual balanç de l'activitat del Govern en relació amb el Parlament, encapçalat per la presentació d'Artur Mas, conseller en cap, la revista inclou un article sobre l'aprovació de la primera Llei del Codi civil de Catalunya, a càrrec de Josep-Delfí Guàrdia, i un altre sobre diverses controvèrsies polítiques i jurídiques de la moció de censura, elaborat pel Dr. Enoch Albertí.

També el Dr. Antoni Bayona analitza l'activitat parlamentària generada entorn del debat sobre l'aprofundiment de l'autogovern i la reforma de l'Estatut d'autonomia, i la Dra. M. Jesús Larios estudia l'aprovació d'una llei que va partir de la iniciativa legislativa popular.

Clouen aquest número dues entrevistes: a Jordi Pujol, president de la Generalitat, i al president del Parlament, Joan Rigol. Aquestes entrevistes prenen especial significació atesa la reconeguda trajectòria política d'ambdues personalitats. ■

**Activitat Parlamentària**

Núm. 6 - Octubre 2003

**Generalitat de Catalunya**

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

Via Laietana, 26 - 08003 Barcelona  
Tel. 93 567 17 05 - Fax 93 567 17 06

activitatparlamentaria.gov-ri@gencat.net  
www.gencat.net/governacio-ri/aut/relpar

Directora

**Núria Ramon i Garcia**

Coordinadora

**Elisenda Rom i Suñol**

Redactor

**Joan Manuel Espuelas Puigdollers**

Consell de Redacció

**Joan Manuel Espuelas Puigdollers, Diana Mampel i Alandete,  
Ramon Prat i Bofill, Elisenda Rom i Suñol**

Assessorament lingüístic

**Laura Puigdomènech i Farell**

Traducció al castellà

**Bibi Pérez del Pulgar Gallart, Rai Zalacain i Ayala**

Disseny i producció gràfica

**Primer Segona Edicions, SL**

Dipòsit legal

**B-10277-01**

ISSN

**1577-7162**

Tiratge

**3.000 exemplars**

Portada

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

## Sumari

<b>Especial balanç VI legislatura</b>	
Presentació d'Artur Mas, conseller en cap de la Generalitat de Catalunya	6
Balanç de la VI legislatura	8
Primera Llei del Codi civil de Catalunya: una llei d'extraordinària importància per a Catalunya Josep-Delfí Guàrdia Canela	28
La moció de censura al Govern de l'octubre de 2001: el reflex d'una qüestió institucional pendent de resolució Enoch Albertí Rovira	44
L'autogovern i l'Estatut Antoni Bayona Rocamora	58
La iniciativa legislativa popular. Especial referència a la pràctica de la VI legislatura del Parlament de Catalunya Maria Jesús Larios Paterna	74
<b>Entrevistes</b>	
Jordi Pujol, president de la Generalitat de Catalunya. "Hi ha una ètica de la responsabilitat i una ètica de la convicció, i no sempre coincideixen"	94
Joan Rigol, president del Parlament de Catalunya. "Al darrere dels diputats hi veig un tros de la Catalunya que ells personalitzen"	102
<b>Sinopsis en castellano</b>	118

# Especial balanç VI legislatura

## Presentació

El Parlament de Catalunya ha tancat una legislatura realment productiva: pel que fa a la iniciativa legislativa impulsada pel Govern, s'ha concretat en 81 lleis aprovades. Això vol dir que aquest Govern ha tramès prop d'un centenar de projectes de llei que el Parlament de Catalunya, una vegada examinat i debatut el text, finalment ha aprovat. Per tant, ha estat un Govern, en aquest sentit, sòlid.

**Ha acabat una de les etapes en què les relacions entre l'assemblea legislativa i l'executiu català han estat més intenses i més productives.**

Sense deixar d'esmentar l'aprovació anual de la Llei de pressupostos, pedra angular d'un Govern per fer realitat tot allò que vol fer, s'han aprovat lleis com la que regula l'impost sobre grans superfícies comercials, la que ha creat l'Institut Català de les Indústries Culturals, la de suport a les famílies, la de mesures per a la conciliació de la vida laboral i familiar, la de cooperació al desenvolupament... Podem dir que ha acabat una de les etapes en què les relacions entre l'assemblea legislativa i l'executiu català han estat més intenses i més productives.

Cal mencionar també l'impuls a la participació dels ciutadans per mitjà de l'ús de les noves tecnologies. Encara queda molt per fer en aquest terreny, però és necessari que esdevingui un objectiu primordial de les



Artur Mas i Gavarró

institucions públiques catalanes com a indicador de la nostra maduresa política, institucional i democràtica. En aquest sentit, cal remarcar l'aprovació d'una llei que va partir de la iniciativa legislativa popular.

Tan important és assolir aquesta implicació de la ciutadania en els afers públics com el consens necessari que requereixen determinades qüestions en l'àmbit parlamentari. Són qüestions de gran transcendència social que afecten les inquietuds i els interessos ciutadans: el suport a les famílies, la protecció de la salut, la seguretat alimentària, la seguretat pública... En aquest sentit,

s'han aprovat 66 lleis amb el vot favorable de tots els grups, mentre que la resta de lleis han estat aprovades per majories diferents. En aquest període legislatiu, els consellers i conselleres de la Generalitat han fet 150 sessions informatives i han respost 359 interpellacions, i el Govern en conjunt ha contestat més de 14.000 preguntes. Pel que fa a l'ús del mecanisme de la moció de censura, s'ha posat de manifest la conveniència de respectar el seu caràcter excepcional i constructiu.

Per a la propera legislatura, voldria apuntar tres grans reptes per a la cambra catalana: el nou Estatut, el nou model d'organització territorial i la nova llei electoral catalana. En definitiva, el Parlament de Catalunya s'ha consolidat com a epicentre del debat i de l'activitat política catalana al llarg d'aquesta legislatura i com a caixa de ressonància d'aquelles qüestions que interessin i afecten el conjunt de catalans i catalanes. ■

**Artur Mas i Gavarró**

*Conseller en cap de la Generalitat de Catalunya*

## Balanç de la VI legislatura

La VI legislatura del Parlament de Catalunya s'ha caracteritzat per un increment notable de l'activitat parlamentària respecte de les legislatures anteriors.

Des del 05.11.1999, data de constitució del Parlament, fins a la seva dissolució, el 23.09.2003, han passat tres anys, deu mesos i disset dies. En aquest període han tingut lloc 88 sessions plenàries, durant les quals s'han realitzat 3 debats sobre l'orientació política general del Consell Executiu i 4 debats específics:

- Debats sobre l'orientació política general del Consell Executiu, del 3 al 5 d'octubre de 2000, del 2 al 4 d'octubre de 2001 i de l'1 al 3 d'octubre de 2002
- Debat general sobre la política educativa referent al primer cicle d'educació infantil (de 0 a 3 anys), els dies 27 i 28 de juny de 2000
- Debat general sobre la gestió i el model de la formació ocupacional a Catalunya, el 16 de novembre de 2000
- Debat general sobre el finançament autonòmic, els dies 5 i 6 de setembre de 2001
- Debat general sobre la sinistralitat laboral, el 16 d'octubre de 2002

Així mateix, cal destacar que la Diputació Permanent s'ha reunit en 8 ocasions.

El quadre següent mostra el nombre d'iniciatives parlamentàries debatudes en les sessions plenàries segons la matèria a la qual fan referència, és a dir, permet estimar les matèries que han centrat l'interès dels plens del Parlament. Les iniciatives debatudes en Ple són: projectes de llei, proposicions de llei, propostes de resolució, mocions subsegüents a interpel·lacions, preguntes orals a l'executiu i preguntes orals al president de la Generalitat.



### Iniciatives debatudes en les sessions plenàries de la VI legislatura per matèries

	Iniciatives	%
Govern, Administració, assumptes polítics, pressupost	314	26,4
Família, política social, treball, atenció al menor, habitatge	136	11,4
Comerç, indústria, energia, turisme, agricultura, ramaderia, pesca	110	9,3
Comunicacions, carreteres, infraestructures	114	9,6
Ensenyament, cultura, llengua, televisió, universitats, tecnologia, esports	170	14,3
Sanitat, drogodependència	85	7,2
Seguretat, incendis, mossos d'esquadra, policia, bombers	67	5,6
Medi ambient	96	8,1
Llibertats, estrangeria, presons, justícia, prostitució	62	5,2
Modificacions del Codi penal	9	0,8
Dret civil	25	2,1

Font: Direcció General de Relacions amb el Parlament

L'increment de l'activitat s'ha donat tant en les iniciatives parlamentàries relacionades amb les funcions d'impuls i control de l'acció política i de govern com en la funció legislativa, si bé és en aquesta darrera en la qual trobem la dada més significativa: s'han aprovat 107 lleis. La VI legislatura ha estat la més productiva pel que fa al nombre de lleis des de la restauració de la Generalitat. A més, cal destacar l'aprovació d'una llei que va partir de la iniciativa legislativa popular.

Les iniciatives parlamentàries relacionades amb les funcions d'impuls i control han estat més de 22.000. La presentació de 3.510 proposicions no de llei i 1.125 interpel·lacions ha derivat en l'aprovació de 1.878 resolucions i 242 mocions, respectivament. S'han substanciat 1.323 preguntes orals per respondre en Ple i en Comissió (incloent-hi les dirigides al president de la Generalitat) i el Govern ha respost 13.285 preguntes escrites i 1.298 sol·licituds d'informació.

Finalment, cal esmentar, com un altre element singular de la VI legislatura, la presentació d'una moció de censura al president de la Generalitat, la qual va ser rebutjada.

## Funció legislativa

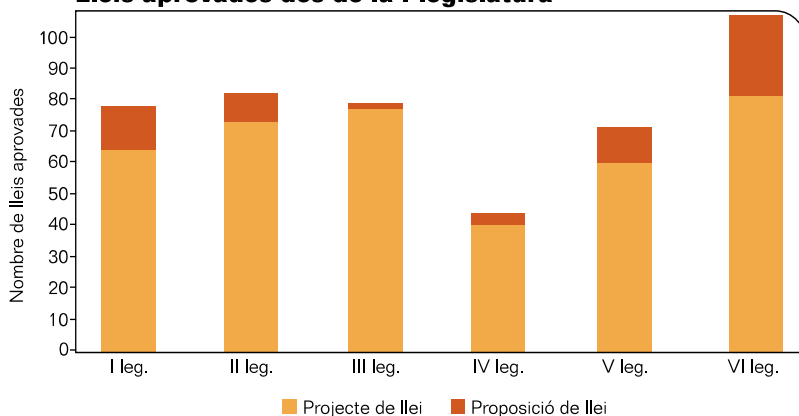
El nombre de lleis aprovades en la VI legislatura evidencia l'impuls que s'ha donat a la funció legislativa del Parlament de Catalunya durant aquest període. Les 107 lleis aprovades en aquesta legislatura, més que en cap altra, signifiquen el 23,2% de les lleis aprovades des de la I legislatura.

### 461 lleis aprovades des de la I legislatura

	I leg.	II leg.	III leg.	IV leg.	V leg.	VI leg.	Total
Projecte de llei	64	73	77	40	60	81	<b>395</b>
Proposició de llei	14	9	2	4	11	26	<b>66</b>
<b>Total</b>	<b>78</b>	<b>82</b>	<b>79</b>	<b>44</b>	<b>71</b>	<b>107</b>	<b>461</b>

Font: Direcció General de Relacions amb el Parlament

### Lleis aprovades des de la I legislatura



Tot i que hi ha hagut un cert nombre de lleis de modificació de lleis anteriors o de caire més instrumental, la majoria han estat dirigides a atendre inquietuds i interessos ciutadans fonamentals. A tall d'exemple, algunes de les lleis aprovades han estat: de protecció de la salut, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya, d'universitats de Catalunya, de seguretat alimentària, de turisme de Catalunya, del Consell de l'Audiovisual de Catalunya, d'urbanisme, de fundacions, d'acolliment de persones grans, de creació de l'Institut Català de les

Indústries Culturals i la primera Llei del Codi civil de Catalunya. Així mateix, també destaquen, pel fet de ser innovadores en l'àmbit de l'Estat, la Llei de mesures relatives a la conciliació del treball amb la vida familiar del personal de les administracions públiques catalanes o la Llei sobre els drets d'informació concernent la salut i l'autonomia del pacient, i la documentació clínica (coneguda com la llei del testament vital).

El 2002, que comprèn el sisè i el setè períodes de la VI legislatura, va ser l'any en el qual es van aprovar més lleis: 31. Els darrers dos mesos de l'any 1999 no se'n va aprovar cap (la VI legislatura va començar el 5 de novembre de 1999), mentre que el 2000 i el 2001 se'n van aprovar 23 i 28, respectivament. L'any 2003, malgrat que només hi ha hagut un període amb sessions plenàries, s'han aprovat un nombre considerable de lleis (25).

#### Lleis aprovades durant la VI legislatura per anys i períodes de sessions

Any	Període de sessions	Lleis aprovades	
1999 (05.11.1999-31.12.1999)	I	—	
2000	II	10	23
	III	13	
2001	IV	13	28
	V	15	
2002	VI	22	31
	VII	9	
2003 (01.01.2003-23.09.2003)	VIII	25	25
	IX	—	

Font: Direcció General de Relacions amb el Parlament

Tres de cada quatre lleis aprovades (81) ho han estat a iniciativa del Govern en forma de projectes de llei, el 5,6% (6) han estat proposicions de llei presentades conjuntament per tots els grups parlamentaris, el 17,8% (19) han estat proposicions de llei presentades per un o més

grups parlamentaris i, finalment, s'ha aprovat una llei que va partir de la iniciativa legislativa popular: la Llei 11/2000, de 13 de novembre, reguladora de la incineració de residus (la proposició de llei es va presentar durant la V legislatura i s'ha aprovat en la VI). D'altra banda, cal fer notar que la Llei 23/2000, de 18 de novembre, és el resultat de la refosa, en un sol text, d'un projecte de llei i d'una proposició de llei que es va presentar posteriorment.<sup>1</sup>

### 107 lleis aprovades durant la VI legislatura

	Vot favorable de tots els grups	Àmplia majoria	Majoria	Total	%
Govern (projecte de llei)	48	19	14	<b>81</b>	75,7
Tots els grups parlamentaris (proposició de llei)	4	1	1	<b>6</b>	5,6
Un o més grups parlamentaris (proposició de llei)	14	3	2	<b>19</b>	17,8
Iniciativa legislativa popular (proposició de llei)	–	–	1	<b>1</b>	0,9
<b>Total</b>	<b>66</b>	<b>23</b>	<b>18</b>	<b>107</b>	
%	61,7	21,5	16,8		

Font: Direcció General de Relacions amb el Parlament

**Vot favorable de tots els grups:** dictamen de la Comissió aprovat amb el vot favorable de tots els grups.

**Àmplia majoria:** dictamen de la Comissió aprovat:

a) amb el vot favorable de quatre grups parlamentaris o bé,

b) amb el vot favorable de quatre o tots els grups parlamentaris i, en votació separada, alguna part del dictamen amb majoria diferent.

**Majoria:** dictamen de la Comissió aprovat per majoria.

Dels 81 projectes de llei debatuts i aprovats pel Parlament de Catalunya, 27 (33%) han regulat aspectes relatius a l'Administració, el pressupost i assumptes polítics; 13 (15,8%) han tingut com a objecte matèries relatives a comerç, indústria, agricultura, ramaderia i pesca; 8 (9,8%) han estat

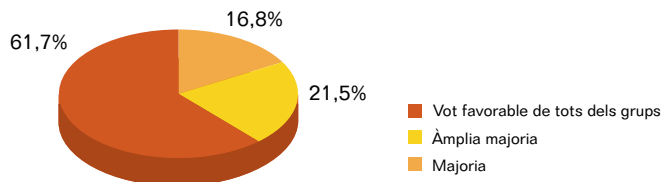
1. En aquest balanç s'ha comptabilitzat com a llei aprovada a iniciativa del Govern.

destinats a matèries relacionades amb política social, família i treball; 8 (9,8%), a infraestructures i comunicacions; 7 (8,5%), a desenvolupament del dret civil català; sobre cultura, ensenyament i tecnologia s'han debatut i aprovat 6 projectes (7,3%); en matèries concernents a medi ambient també s'han aprovat el mateix nombre de projectes (6), i la resta s'ha centrat en assumptes relatius a seguretat, sanitat i justícia.

Pel que fa a les proposicions de llei, val a dir que el Parlament de Catalunya n'ha pres en consideració 104, de les quals 26 han esdevingut llei. Quant a la matèria de què han estat objecte, 43 es referien a aspectes relatius a l'Administració, el pressupost i assumptes polítics; 16, a política social, família i treball; 12, a infraestructures i comunicacions; 9, a medi ambient; 9, a comerç, indústria, agricultura, ramaderia i pesca; 6, a aspectes sanitaris, i la resta, a matèries relatives a cultura, ensenyament, seguretat, justícia i turisme.

Finalment, cal assenyalar l'ampli consens assolit per part de la cambra, ja que el 83,2% de les lleis han estat aprovades amb el vot favorable de tots els grups o per àmplia majoria (només el 16,8% de lleis no han estat aprovades amb aquestes majories qualificades).

#### Lleis aprovades durant la VI legislatura



A continuació, s'ofereix una relació de les lleis aprovades durant la VI legislatura, i se n'especifica la procedència de la iniciativa, el tipus de majoria en l'aprovació i el número de DOGC en el qual va ser publicada:

Llei	Presentació	Aprovació	DOGC
Llei 1/2000, de 30 de març, de modificació de la Llei 13/1989, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, del Decret legislatiu 1/1991, pel qual s'aprova la refosa de les lleis 3/1985 i 21/1990, de la Comissió Jurídica Assessora, i de la Llei 7/1996, d'organització dels serveis jurídics de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, i de derogació parcial d'un article de la Llei 3/1982, del Parlament, del President i del Consell Executiu de la Generalitat	Govern	Vot favorable de tots els grups	3111
Llei 2/2000, de 4 de maig, del Consell de l'Audiovisual de Catalunya	Tots els grups parlamentaris	Vot favorable de tots els grups	3133
Llei 3/2000, de 19 de maig, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2000	Govern	Majoria	3144
Llei 4/2000, de 26 de maig, de mesures fiscals i administratives	Govern	Majoria	3149
Llei 5/2000, de 5 de juny, de modificació de l'article 29 de la Llei 16/1991, de les policies locals	Govern	Vot favorable de tots els grups <sup>1</sup>	3160
Llei 6/2000, de 19 de juny, de pensions periòdiques	Govern	Vot favorable de tots els grups	3174
Llei 7/2000, de 19 de juny, de modificació de la Llei 5/1985, de 16 d'abril, de creació del Centre d'Informació i Desenvolupament Empresarial, i de la Llei 23/1984, de 28 de novembre, del Laboratori General d'Assaigs i Investigacions	Govern	Vot favorable de tots els grups	3174
Llei 8/2000, de 29 de juny, de modificació parcial de la Llei 18/1990, de 15 de novembre, de creació del Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada	Govern	Vot favorable de tots els grups	3174
Llei 9/2000, de 7 de juliol, de regulació de la publicitat dinàmica a Catalunya	Govern	Vot favorable de tots els grups	3189
Llei 10/2000, de 7 de juliol, d'ordenació del transport en aigües marítimes i continentals	Govern	Majoria	3189
Llei 11/2000, de 13 de novembre, reguladora de la incineració de residus	Iniciativa legislativa popular	Majoria	3269
Llei 12/2000, de 20 de novembre, per a la transmissió a la Generalitat de Catalunya de la titularitat de les instal·lacions del sistema Ter-Llobregat	Govern	Vot favorable de tots els grups	3270

1. Amb el vot en contra d'un diputat.

Llei	Presentació	Aprovació	DOGC
Llei 13/2000, de 20 de novembre, de regulació dels drets d'usdefruit, d'ús i d'habitació	Govern	Àmplia majoria <sup>2</sup>	3277
Llei 14/2000, de 29 de desembre, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2001	Govern	Majoria	3295
Llei 15/2000, de 29 de desembre, de mesures fiscals i administratives	Govern	Majoria	3295
Llei 16/2000, de 29 de desembre, de l'impost sobre grans establiments comercials	Govern	Vot favorable de tots els grups	3295
Llei 17/2000, de 29 de desembre, d'equipaments comercials	Govern	Àmplia majoria <sup>3</sup>	3299
Llei 18/2000, de 29 de desembre, per la qual es regula la publicitat institucional	Govern	Vot favorable de tots els grups	3300
Llei 19/2000, de 29 de desembre, d'aeroports de Catalunya	Govern	Majoria	3303
Llei 20/2000, de 29 de desembre, de creació de l'Institut Català de les Indústries Culturals	Govern	Majoria <sup>4</sup>	3304
Llei 21/2000, de 29 de desembre, sobre els drets d'informació concernent la salut i l'autonomia del pacient, i la documentació clínica	Un o més grups parlamentaris	Vot favorable de tots els grups	3303
Llei 22/2000, de 29 de desembre, d'acolliment de persones grans	Govern	Vot favorable de tots els grups	3304
Llei 23/2000, de 29 de desembre, de modificació de la Llei 15/1998, de 28 de desembre, del Consell Interuniversitari de Catalunya	Govern	Vot favorable de tots els grups	3309
Llei 1/2001, de 15 de març, de mediació familiar de Catalunya	Govern	Vot favorable de tots els grups	3355
Llei 2/2001, de 9 d'abril, de creació del Col·legi Oficial d'Enginyeria Tècnica en Informàtica de Catalunya	Un o més grups parlamentaris	Àmplia majoria <sup>5</sup>	3371
Llei 3/2001, de 9 d'abril, de creació del Col·legi Oficial d'Enginyeria en Informàtica de Catalunya	Un o més grups parlamentaris	Àmplia majoria <sup>6</sup>	3371
Llei 4/2001, de 9 d'abril, de modificació de l'apartat 2 de l'article 63 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya	Un o més grups parlamentaris	Vot favorable de tots els grups	3371
<p>2. Dictamen de la Comissió aprovat amb el vot favorable de tots els grups excepte el capítol 5, aprovat per quatre grups parlamentaris.</p> <p>3. Dictamen de la Comissió aprovat amb el vot favorable de quatre grups excepte sis articles i una disposició addicional, aprovats amb majories diferents.</p> <p>4. Dictamen de la Comissió aprovat per a determinats articles amb diverses majories.</p> <p>5. Dictamen de la Comissió aprovat amb el vot favorable de tots els grups excepte una disposició transitòria, aprovada amb el vot favorable de quatre grups.</p> <p>6. Dictamen de la Comissió aprovat amb el vot favorable de tots els grups excepte una disposició transitòria, aprovada amb el vot favorable de quatre grups.</p>			

Llei	Presentació	Aprovació	DOGC
Llei 5/2001, de 2 de maig, de fundacions	Govern	Vot favorable de tots els grups	3388
Llei 6/2001, de 31 de maig, d'ordenació ambiental de l'enllumenament per a la protecció del medi nocturn	Govern	Vot favorable de tots els grups	3407
Llei 7/2001, de 31 de maig, de creació de l'Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca	Govern	Àmplia majoria <sup>7</sup>	3407
Llei 8/2001, de 14 de juny, del Pla estadístic de Catalunya 2001-2004	Govern	Àmplia majoria <sup>8</sup>	3418
Llei 9/2001, de 14 de juny, de modificació de l'article 34 de la Llei 14/2000, de 29 de desembre, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2001	Govern	Vot favorable de tots els grups	3419
Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i documents	Govern	Vot favorable de tots els grups	3437
Llei 11/2001, de 13 de juliol, d'acolliment familiar per a persones grans	Un o més grups parlamentaris	Vot favorable de tots els grups	3437
Llei 12/2001, de 13 de juliol, de creació del Col·legi de Joiers, Orfebres, Rellotgers i Gemmòlegs	Govern	Vot favorable de tots els grups	3437
Llei 13/2001, de 13 de juliol, de modificació de la Llei 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral de l'Administració ambiental	Un o més grups parlamentaris	Vot favorable de tots els grups	3437
Llei 14/2001, de 14 de novembre, de creació del Col·legi de Pedagogs de Catalunya	Govern	Vot favorable de tots els grups	3526
Llei 15/2001, de 14 de novembre, de meteorologia	Govern	Àmplia majoria <sup>9</sup>	3524
Llei 16/2001, de 29 de novembre, d'ampliació dels terminis de resolució del procediment i de presentació de sol·licituds concedits pel Decret 288/2000, de 31 d'agost, pel qual s'estableixen els requisits per regular les indemnitzacions de les persones incloses en els supòsits previstos a la Llei 46/1977, de 15 d'octubre, d'amnistia, i excloses dels beneficis de la disposició addicional divuitena dels pressupostos generals de l'Estat per als períodes 1990 i 1992	Govern	Vot favorable de tots els grups	3525
Llei 17/2001, de 31 de desembre, de modificació de la Llei 5/1990, de 9 de març, d'infraestructures hidràuliques de Catalunya	Un o més grups parlamentaris	Vot favorable de tots els grups	3546

7. Dictamen de la Comissió aprovat amb el vot favorable de quatre grups excepte dos articles, aprovats amb majoria diferent.  
8. Dictamen de la Comissió aprovat amb el vot favorable de tots els grups excepte l'annex 4, aprovat per majoria.  
9. Dictamen de la Comissió aprovat amb el vot favorable de quatre grups excepte quatre articles i una disposició addicional, aprovats amb majories diferents.



Llei	Presentació	Aprovació	DOGC
Llei 18/2001, de 31 de desembre, d'orientació agrària	Govern	Vot favorable de tots els grups	3549
Llei 19/2001, de 31 de desembre, de creació de l'ens Infraestructures Ferroviàries de Catalunya	Govern	Àmplia majoria	3546
Llei 20/2001, de 28 de desembre, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2002	Govern	Majoria	3543
Llei 21/2001, de 28 de desembre, de mesures fiscals i administratives	Govern	Majoria	3543
Llei 22/2001, de 31 de desembre, de regulació dels drets de superfície, de servitud i d'adquisició voluntària o preferent	Govern	Vot favorable de tots els grups	3556
Llei 23/2001, de 31 de desembre, de cessió de finca o edificabilitat a canvi de construcció futura	Govern	Vot favorable de tots els grups	3556
Llei 24/2001, de 31 de desembre, de reconeixement de l'Alt Pirineu i Aran com a àrea funcional de planificació, mitjançant la modificació de l'article 2 de la Llei 1/1995, per la qual s'aprova el Pla territorial general de Catalunya	Tots els grups parlamentaris	Vot favorable de tots els grups	3563
Llei 25/2001, de 31 de desembre, de l'accessió i l'ocupació	Govern	Vot favorable de tots els grups	3556
Llei 26/2001, de 31 de desembre, de cooperació al desenvolupament	Govern	Vot favorable de tots els grups	3551
Llei 27/2001, de 31 de desembre, de justícia juvenil	Govern	Vot favorable de tots els grups	3553
Llei 28/2001, de 31 de desembre, de regulació dels crèdits destinats a despeses reservades de l'Administració de la Generalitat de Catalunya	Govern	Vot favorable de tots els grups	3550
Llei 1/2002, d'11 de març, de tercera modificació de la Llei 20/1985, de 25 de juliol, de prevenció i assistència en matèria de substàncies que poden generar dependència	Un o més grups parlamentaris	Majoria	3598
Llei 2/2002, de 14 de març, d'urbanisme	Govern	Àmplia majoria <sup>10</sup>	3600
Llei 3/2002, de 22 de març, de quarta modificació de la Llei 8/1987, municipal i de règim local de Catalunya	Un o més grups parlamentaris	Vot favorable de tots els grups	3605
Llei 4/2002, de 5 d'abril, de mesures extraordinàries per a finançar, especialment, les actuacions derivades de la pesta porcina clàssica i dels efectes de les gelades al sector de l'olivera	Govern	Vot favorable de tots els grups	3614

10. De 219 articles (i de determinades disposicions addicionals, transitòries i finals), gairebé la meitat van ser votats favorablement per quatre grups. L'altra meitat va rebre el vot favorable de tots els grups.

Llei	Presentació	Aprovació	DOGC
Llei 5/2002, de 19 d'abril, de l'Agència Catalana de Protecció de Dades	Govern	Àmplia majoria <sup>11</sup>	3625
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 i de modificació dels articles 96 i 97 del Decret legislatiu 1/1997	Govern	Vot favorable de tots els grups	3626
Llei 7/2002, de 25 d'abril, de modificació de la Llei 6/1984, de 5 de març, de la Sindicatura de Comptes, modificada per la Llei 15/1991, de 4 de juliol	Tots els grups parlamentaris	Vot favorable de tots els grups	3627
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 als adolescents amb conductes d'alt risc social	Govern	Vot favorable de tots els grups	3648
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 una taxa per l'obtenció i l'expedició del títol de patró o patrona de moto nàutica	Govern	Vot favorable de tots els grups <sup>12</sup>	3648
Llei 10/2002, de 27 de maig, sobre un torn especial de promoció interna de membres del cos auxiliar d'administració al cos administratiu	Govern	Vot favorable de tots els grups	3647
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	Un o més grups parlamentaris	Vot favorable de tots els grups	3648
Llei 12/2002, de 14 de juny, de transport per cable	Govern	Vot favorable de tots els grups <sup>13</sup>	3665
Llei 13/2002, de 21 de juny, de turisme de Catalunya	Govern	Majoria	3669
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	Govern	Àmplia majoria <sup>14</sup>	3671
Llei 15/2002, de 27 de juny, d'ordenació vitivinícola	Govern	Àmplia majoria <sup>15</sup>	3673
Llei 16/2002, de 28 de juny, de protecció contra la contaminació acústica	Govern	Vot favorable de tots els grups	3675

11. Dictamen de la Comissió aprovat amb el vot favorable de tots els grups excepte un article, votat favorablement per quatre grups.

12. Aprovada per assentiment.

13. Amb l'abstenció d'un diputat.

14. Dictamen de la Comissió aprovat amb el vot favorable de tots els grups excepte sis articles, aprovats per quatre grups.

15. Dictamen de la Comissió aprovat amb el vot favorable de tots els grups excepte dos articles, aprovats per quatre grups.

Llei	Presentació	Aprovació	DOGC
Llei 17/2002, de 5 de juliol, d'ordenació del sistema d'ocupació i de creació del Servei d'Ocupació de Catalunya	Tots els grups parlamentaris	Majoria	3676
Llei 18/2002, de 5 de juliol, de cooperatives de Catalunya	Govern	Àmplia majoria <sup>16</sup>	3679
Llei 19/2002, de 5 de juliol, de drets reals de garantia	Govern	Àmplia majoria <sup>17</sup>	3679
Llei 20/2002, de 5 de juliol, de seguretat alimentària	Govern	Vot favorable de tots els grups	3679
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	Un o més grups parlamentaris	Vot favorable de tots els grups	3678
Llei 22/2002, de 12 de juliol, de confraries de pescadors de Catalunya	Govern	Vot favorable de tots els grups	3684
Llei 23/2002, de 18 de novembre, d'adequació de procediments administratius en relació amb el règim de silenci administratiu i el termini de resolució i notificació, i de primera modificació dels articles 81, 82 i 83 de la Llei 13/1989, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya	Govern / Un o més grups parlamentaris <sup>18</sup>	Vot favorable de tots els grups	3778
Llei 24/2002, de 18 de novembre, de creació de l'especialitat d'educació social en el cos de diplomats de la Generalitat	Govern	Vot favorable de tots els grups	3775
Llei 25/2002, de 25 de novembre, de mesures de suport al retorn dels catalans emigrats i llurs descendents i de segona modificació de la Llei 18/1996	Un o més grups parlamentaris	Vot favorable de tots els grups	3776
Llei 26/2002, de 28 de novembre, de modificació de la Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la policia de la Generalitat-mossos d'esquadra, en relació amb l'afiliació sindical dels membres del cos de mossos d'esquadra	Govern	Vot favorable de tots els grups	3776
Llei 27/2002, de 20 de desembre, sobre mesures legislatives per a regular les empreses d'inserció sociolaboral	Tots els grups parlamentaris	Vot favorable de tots els grups <sup>19</sup>	3793
Llei 28/2002, de 30 de desembre, de creació de l'Institut per al Desenvolupament i la Promoció de l'Alt Pirineu i Aran	Govern	Vot favorable de tots els grups	3801

16. Dictamen de la Comissió aprovat amb el vot favorable de tots els grups excepte dos articles, aprovats per quatre grups.

17. Dictamen de la Comissió aprovat amb el vot favorable de tots els grups excepte sis articles, aprovats per quatre grups.

18. Aquesta Llei és el resultat de la refosa, en un sol text, d'un projecte de llei i d'una proposició de llei que es va presentar posteriorment.

19. Amb el vot en contra d'un diputat.

Llei	Presentació	Aprovació	DOGC
Llei 29/2002, de 30 de desembre. Primera Llei del Codi civil de Catalunya	Govern	Àmplia majoria <sup>20</sup>	3798
Llei 30/2002, de 30 de desembre, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2003	Govern	Majoria	3791
Llei 31/2002, de 30 de desembre, de mesures fiscals i administratives	Govern	Majoria	3791
Llei 1/2003, de 19 de febrer, d'universitats de Catalunya	Govern	Majoria	3826
Llei 2/2003, de 19 de febrer, de modificació de l'article 22 de la Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra	Govern	Vot favorable de tots els grups	3832
Llei 3/2003, de 28 de març, d'autoritzacions financeres per a l'ampliació de la Fira de Barcelona i per a finançar l'aportació dels regants al canal Segarra-Garrigues	Govern	Vot favorable de tots els grups	3857
Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya	Govern	Vot favorable de tots els grups	3865
Llei 5/2003, de 22 d'abril, de mesures de prevenció dels incendis forestals en les urbanitzacions sense continuïtat immediata amb la trama urbana	Govern	Vot favorable de tots els grups	3879
Llei 6/2003, de 22 d'abril, sobre l'estatut dels expresidents de la Generalitat	Un o més grups parlamentaris	Vot favorable de tots els grups	3879
Llei 7/2003, de 25 d'abril, de protecció de la salut	Govern	Vot favorable de tots els grups	3879
Llei 8/2003, de 5 de maig, de tercera modificació de la Llei 6/1987, de 4 d'abril, de l'organització comarcal de Catalunya	Tots els grups parlamentaris	Àmplia majoria	3878
Llei 9/2003, de 13 de juny, de la mobilitat	Govern	Vot favorable de tots els grups	3913
Llei 10/2003, de 13 de juny, sobre mutualitats de previsió social	Govern	Vot favorable de tots els grups	3914
Llei 11/2003, de 13 de juny, de creació del Col·legi Professional de Disseny Gràfic de Catalunya	Govern	Vot favorable de tots els grups	3914
Llei 12/2003, de 13 de juny, de creació del Col·legi d'Ambientòlegs de Catalunya	Govern	Vot favorable de tots els grups	3914
20. Dictamen de la Comissió aprovat amb el vot favorable de tots els grups excepte dos articles, aprovats amb els vots de quatre grups i l'abstenció d'un diputat.			

Llei	Presentació	Aprovació	DOGC
Llei 13/2003, de 13 de juny, de modificació de la Llei 18/2002, de 5 de juliol, de cooperatives	Un o més grups parlamentaris	Vot favorable de tots els grups	3914
Llei 14/2003, de 13 juny, de qualitat agroalimentària	Govern	Vot favorable de tots els grups	3915
Llei 15/2003, de 13 de juny, de modificació de la Llei 6/1993, de 15 de juliol, reguladora dels residus	Govern	Àmplia majoria <sup>21</sup>	3915
Llei 16/2003, de 13 de juny, de finançament de les infraestructures de tractament de residus i del cànon sobre la deposició de residus	Govern	Àmplia majoria <sup>22</sup>	3915
Llei 17/2003, de 4 de juliol, del cos d'agents rurals	Govern	Àmplia majoria	3926
Llei 18/2003, de 4 de juliol, de suport a les famílies	Govern	Àmplia majoria <sup>23</sup>	3926
Llei 19/2003, de 4 de juliol, del taxi	Govern	Àmplia majoria <sup>24</sup>	3926
Llei 20/2003, de 4 de juliol, de reconeixement de la Universitat Abat Oliba CEU	Govern	Majoria	3924
Llei 21/2003, de 4 de juliol, de foment de la pau	Un o més grups parlamentaris	Vot favorable de tots els grups <sup>25</sup>	3924
Llei 22/2003, de 4 de juliol, de protecció dels animals	Un o més grups parlamentaris	Àmplia majoria <sup>26</sup>	3926
Llei 23/2003, de 4 de juliol, de modificació de la Llei 23/1998, de 30 de desembre, d'estadística de Catalunya, reguladora de l'elaboració i la publicitat de les enquestes i els estudis d'opinió de la Generalitat	Un o més grups parlamentaris	Majoria	3925
Llei 24/2003, de 4 de juliol, de creació del Col·legi Professional de l'Audiovisual de Catalunya	Un o més grups parlamentaris	Vot favorable de tots els grups <sup>27</sup>	3925
Llei 25/2003, de 4 de juliol, que declara paratge natural d'interès nacional la finca Pinya de Rosa, al terme municipal de Blanes	Un o més grups parlamentaris	Vot favorable de tots els grups	3925

21. Dictamen de la Comissió aprovat amb el vot favorable de tots els grups excepte cinc articles i dues disposicions addicionals, aprovats amb els vots favorables de quatre grups.

22. Dictamen de la Comissió aprovat amb el vot favorable de quatre grups excepte un article i una disposició addicional, aprovats per majoria.

23. Dictamen de la Comissió aprovat amb el vot favorable de tots els grups excepte vint-i-nou articles –alguns només en part–, aprovats per àmplia majoria.

24. Dictamen de la Comissió aprovat amb el vot favorable de tots els grups excepte sis articles, aprovats per quatre grups.

25. Amb una abstenció i un vot en contra.

26. Dictamen de la Comissió aprovat amb el vot favorable de tots els grups excepte dos articles, –parcialment– aprovats amb majories diferents.

27. Amb el vot en contra d'un diputat.

## Funcions d'impuls i control

Durant la VI legislatura el Parlament de Catalunya ha tramitat 22.661 iniciatives relacionades amb les funcions d'impuls i control de l'acció política i de govern. Les preguntes amb resposta escrita i les proposicions no de llei han estat el tipus d'iniciativa més freqüent i representen, respectivament, el 58,6% i el 15,5% del total.

### 22.661 iniciatives parlamentàries durant la VI legislatura

	Iniciatives	%
Proposicions no de llei	3.510	15,5
Resolucions <sup>1</sup>	1.878	8,3
Interpel·lacions	1.125	5
Mocions	242	1,1
Preguntes orals en Ple <sup>2</sup>	703	3,1
Preguntes orals en Comissió	620	2,7
Preguntes escrites	13.285	58,6
Sol·licituds d'informació	1.298	5,7
<b>Total</b>	<b>22.661</b>	

1. Subsegüents a proposicions no de llei.

2. Inclou les preguntes orals al president de la Generalitat (215).

Font: Direcció General de Relacions amb el Parlament

De les 3.510 proposicions no de llei presentades han resultat 1.878 resolucions. A més d'aquestes resolucions, subsegüents a proposicions no de llei, cal assenyalar que el Parlament de Catalunya ha debatut i votat un total de 162 propostes de resolució (majoritàriament sobre matèries referides a l'Administració, el pressupost i assumptes polítics).

Malgrat que els grups parlamentaris van presentar 1.125 interpel·lacions, el calendari de plens en va permetre el debat en sessió plenària de 359, de les quals se'n van aprovar 242. De les 359 mocions subsegüents a les interpel·lacions, 66 (18,4%) van girar entorn d'aspectes referents a política social, família, treball, habitatge i atenció al

## Ponts de diàleg

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



La Direcció General de Relacions amb el Parlament va néixer a finals de l'any 1999, coincidint amb l'inici de la legislatura que ara fineix, amb l'objectiu de coordinar i informar els departaments de la Generalitat sobre l'estudi i el compliment del control parlamentari i gestionar i supervisar la tramitació de les iniciatives parlamentàries, així com amb la voluntat de constituir-se en un pont viu i constructiu de diàleg entre el Govern i el Parlament.

Val a dir que les funcions encomanades a la Direcció General ja havien estat desenvolupades per altres unitats del Govern en legislatures anteriors. No obstant això, la creació d'un òrgan dedicat específicament a les tasques esmentades va refermar la voluntat del Consell Executiu de participar i cooperar intensament i eficaçment en l'activitat de la cambra legislativa, principalment quant a donar garantia de les actuacions d'impuls i control de l'acció política.

Crec que, finalitzada la sisena legislatura, fent balanç de les actuacions de coordinació interdepartamental, estudi i comunicació de l'activitat del Govern en relació amb el Parlament dutes a terme, hem assumit i exercit, amb responsabilitat, la funció de ser els interlocutors habituals del Consell Executiu amb l'assemblea legislativa.

menor; també 66 (18,4%) van referir-se a matèries vinculades amb cultura, llengua, ensenyament, tecnologia, esports i televisió; 43 (12%) van destinar-se al debat d'aspectes relatius a política sanitària; 43 (13,4%), a indústria, energia, agricultura, ramaderia, pesca i comerç; 37 (10,3%) es van destinar a debatre matèries relatives a l'Administració, el Govern, el pressupost i altres assumptes polítics; 35 (9,7%), a comunicacions, carreteres i infraestructures; 32 (8,9%), a medi ambient, i la resta, a altres matèries.

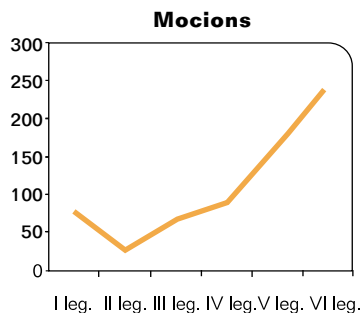
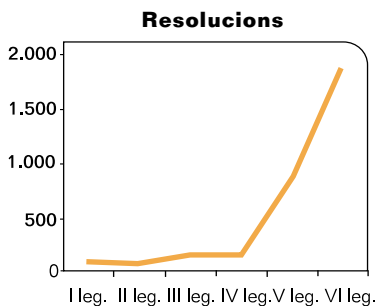
Les resolucions subsegüents a proposicions no de llei i les mocions són el tipus d'iniciativa parlamentària que més s'ha incrementat en aquesta legislatura respecte de les anteriors. El nombre de resolucions aprovades durant la VI legislatura supera en més de 500 la suma de totes les presentades en les legislatures anteriors. L'increment de mocions aprovades, si bé és considerable, no és comparable al de les resolucions.

### Comparació entre legislatures

	I leg.	II leg.	III leg.	IV leg.	V leg.	VI leg.	Total
Resolucions <sup>1</sup>	92	71	158	151	870	1.878	<b>3.220</b>
Mocions	79	30	68	91	163	242	<b>673</b>

1. Subsegüents a proposicions no de llei.

Font: Direcció General de Relacions amb el Parlament



En les sessions plenàries de la VI legislatura els consellers i les conselleres del Govern han respost 266 preguntes orals formulades pels diferents grups parlamentaris (d'un total de 488 presentades). El 21,4% de les preguntes formulades van centrar-se en aspectes referents a ensenyament, universitats, cultura, televisió, tecnologia i esport; el 15,8% van girar entorn de qüestions relatives a medi ambient; el 13,5%, a aspectes vinculats amb l'Administració, el Govern, la política i el pressupost; el 10,9%, a comunicacions, carreteres i infraestructures; el 9,4%, a matèries vinculades amb indústria, energia, agricultura, ramaderia i pesca; el 8,6%, a política social, treball, família i habitatge; i la resta, el 20,3%, a sanitat, seguretat, justícia i presons.



Així mateix, s'han presentat 620 preguntes orals en Comissió, el 24,7% de les quals corresponen al Departament de Treball, Indústria, Comerç i Turisme (153); el 16%, al Departament de Medi Ambient (99); el 12,7%, al Departament de Política Territorial i Obres Públiques (79); el 8,4%, al Departament de Sanitat i Seguretat Social (52), i el 40% restant, repartit entre els altres departaments.

De les 215 preguntes amb resposta oral formulades al president de la Generalitat, destaquen les 122 (56,7%) relatives a la política del Govern i a l'activitat de l'Administració. De les 93 preguntes restants, 23 van referir-se a comunicacions i infraestructures; 21, a cultura, llengua, ensenyament, tecnologia i universitats; 14, a política social, treball i habitatge; 13, a justícia i estrangeria; i la resta, 22, a altres matèries.

En el quadre següent es desglossen les iniciatives parlamentàries relacionades amb les funcions d'impuls i control de l'acció política i de Govern per any i període de sessions.

### Iniciatives d'impuls i control per any i període de sessions

	1999	2000			2001		2002		2003		Total
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX		
Proposicions no de llei	192	565	431	636	442	597	400	226	21	<b>3.510</b>	
Resolucions <sup>1</sup>	1	151	171	398	281	345	219	228	84	<b>1.878</b>	
Interpel·lacions	71	155	88	228	272	158	67	86	–	<b>1.125</b>	
Mocions	–	18	23	53	25	47	23	44	9	<b>242</b>	
Preguntes orals en Ple <sup>2</sup>	25	126	92	163	45	125	61	66	–	<b>703</b>	
Preguntes orals en Comissió	37	89	69	69	78	84	134	60	–	<b>620</b>	
Preguntes escrites	668	2144	1443	2571	1779	2027	1761	788	104	<b>13.285</b>	
Sol·licituds d'informació	48	128	147	214	193	213	214	132	9	<b>1.298</b>	
<b>Total</b>	<b>1.042</b>	<b>3.376</b>	<b>2.464</b>	<b>4.332</b>	<b>3.115</b>	<b>3.596</b>	<b>2.879</b>	<b>1.630</b>	<b>227</b>	<b>22.661</b>	

1. Subsegüents a proposicions no de llei.

2. Inclou les preguntes orals al president de la Generalitat (215).

Font: Direcció General de Relacions amb el Parlament

## Iniciatives parlamentàries per departament (del 5 de novembre de 1999 al 23 de s

	Proposicions no de llei	Resolucions	Interpel·lacions
Agricultura, Ramaderia i Pesca	100	59	64
Benestar i Família	131	84	85
Cultura	245	133	67
Economia i Finances	76	29	47
Ensenyament	382	220	68
Governació i Relacions Institucionals	162	66	51
Justícia i Interior	262	137	141
Medi Ambient	422	215	108
Presidència	178	94	71
Política Territorial i Obres Públiques	830	471	115
Sanitat i Seguretat Social	287	178	102
Treball, Indústria, Comerç i Turisme	323	143	148
Universitats, Recerca i Societat de la Informació	109	48	58
Iniciatives transversals <sup>2</sup>	3	1	–
<b>Total</b>	<b>3.510</b>	<b>1.878</b>	<b>1.125</b>

1. Inclou les preguntes orals al president de la Generalitat (215).

2. Afecten més d'un departament.

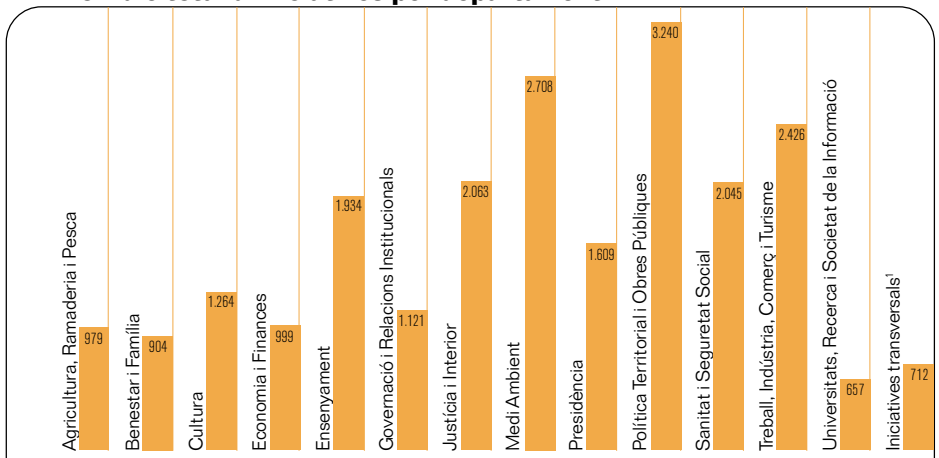
Pel que fa a la distribució d'iniciatives parlamentàries per departament, s'aprecia que el Departament de Política Territorial i Obres Públiques és el que més iniciatives parlamentàries té assignades (3.240). El segueixen quatre departaments que superen les 2.000 iniciatives: Medi Ambient (2.708); Treball, Indústria, Comerç i Turisme (2.426); Justícia i Interior (2.063), i Sanitat i Seguretat Social (2.045). La distribució d'iniciatives parlamentàries per departament i per tipus d'iniciativa és la que mostra el quadre següent:

setembre de 2003)

Mocions	Preguntes orals per respondre en Ple	Preguntes orals per respondre en Comissió	Preguntes amb resposta escrita	Sol·licituds d'informació i documentació	Total
11	15	24	633	73	<b>979</b>
19	35	14	422	114	<b>904</b>
11	26	24	711	47	<b>1.264</b>
8	24	33	578	204	<b>999</b>
15	21	45	1.067	116	<b>1.934</b>
9	11	3	784	35	<b>1.121</b>
22	64	36	1.241	160	<b>2.063</b>
20	73	99	1.712	59	<b>2.708</b>
18	250 <sup>1</sup>	10	924	64	<b>1.609</b>
29	73	79	1.574	69	<b>3.240</b>
29	38	52	1.199	160	<b>2.045</b>
36	34	153	1.476	113	<b>2.426</b>
14	39	48	286	55	<b>657</b>
1	–	–	678	29	<b>712</b>
<b>242</b>	<b>703</b>	<b>620</b>	<b>13.285</b>	<b>1.298</b>	<b>22.661</b>

Font: Direcció General de Relacions amb el Parlament

### Nombre total d'iniciatives per departament



1. Afecten més d'un departament.

Font: Direcció General de Relacions amb el Parlament

# Primera Llei del Codi civil: una llei d'extraordinària importància per a Catalunya

Josep-Delfí Guàrdia Canela

*Advocat*

*Exconseller de Justícia de la Generalitat*

1. INTRODUCCIÓ. 2. LA PRIMERA LLEI I EL CODI CIVIL DE CATALUNYA. 2.1. El dret civil català i les seves diferents recopilacions. 2.2. El sentit actual d'un Codi civil de Catalunya. 3. LA PRIMERA LLEI. 3.1. Establiment de l'estructura, el contingut bàsic i el procediment de tramitació del Codi. 3.1.1. Objecte de la Llei. 3.1.2. Estructura del Codi. 3.1.3. Divisió en llibres. 3.1.4. Distribució interna. 3.1.5. Numeració dels articles. 3.1.6. Tramitació. 3.2. Resta del contingut de la Llei. 3.2.1 Aprovació del llibre primer: disposicions generals. 3.2.2. La disposició transitòria i les disposicions finals. 4. CONCLUSIÓ.

## 1. Introducció

He dit verbalment i ara reitero per escrit que, en uns altres temps, l'aprovació pel Parlament de Catalunya de la Llei 29/2002, de 30 de desembre, primera Llei del Codi civil de Catalunya, hauria constituït sens dubte l'activitat més important de la legislatura, si no d'un període parlamentari més extens.

Actualment, però, les qüestions relatives a temes jurídics i d'una manera especial les de dret privat interessen menys fora de l'àmbit de la comunitat jurídica i dels professionals que se n'ocupen. Nogensmenys, la primera Llei del Codi civil ha estat rebuda com una llei important que marca una fita destacada en l'evolució del nostre dret. I això tant des del vessant positiu dels que considerem el dret català com una cosa pròpia, com des del vessant negatiu dels que creuen que els diferents drets territorials que conviuen a l'Estat espanyol han de mantenir-se estàtics com a pas previ a la seva desaparició.

Avui continuem dient que el dret constitueix, juntament amb la llengua, un dels signes més evidents de la configuració d'un poble com a nació, però no traiem totes les conseqüències d'aquesta afirmació. Com he dit en una altra ocasió, costa copsar aquesta transcendència del fenomen jurídic, que no és només històrica, sentimental i antropològica sinó que, com ha escrit HAJEK, "entre tots els instruments polivalents, la llei és probablement, després del llenguatge, l'instrument que serveix la més àmplia varietat d'objectius humans".

La importància de la primera Llei del Codi civil consisteix fonamentalment en el fet que és la primera vegada que es manifesta, amb la formalitat d'una llei, la voluntat del poble de Catalunya de dotar-se d'un codi que aplegui la totalitat de l'ordenament civil que li és propi.



Josep-Delfí Guàrdia Canela

L'aquesta importància ha estat percebuda pel Govern de l'Estat, que en interposar el recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei no s'ha limitat a efectuar argumentacions tècniques sinó que ha formulat, sobretot a la part primera de l'escrit, manifestacions de naturalesa general, conceptual i política que neguen la possibilitat que Catalunya es pugui dotar d'un codi civil.

Per aquest motiu, dividirem aquest article en tres parts: primerament, fixarem la posició d'aquesta Llei en la perspectiva general del Codi; després, n'exposarem succintament el contingut, dedicant especial atenció als aspectes relacionats amb el Codi del qual és la primera pedra, i finalment intentarem consignar unes conclusions.

## 2. La primera Llei del Codi civil de Catalunya

L'article 1 de la primera Llei disposa: "L'objecte d'aquesta Llei és establir l'estructura i la sistemàtica del Codi civil de Catalunya [...]". El preàmbul de la Llei i la resta de l'articulat acrediten de manera inequívoca que la missió de la Llei consisteix a estructurar i sistematitzar un codi que, com deia abans, aplegui la totalitat de l'ordenament civil que

li és propi. No es tracta, doncs, d'augmentar l'àmbit del nostre dret propi, sinó de donar-li la forma d'un veritable i modern codi.

Codificar no és altra cosa que reunir normes amb un criteri unitari i sistemàtic. Consisteix, doncs, en una activitat que pertany al gènere de reunió de normes i a l'espècie de la unitat i la sistemàtica. No pertany a la noció de codi la idea que a través seu es muta l'ordenament jurídic i es trenca amb la situació anterior. Això es podria predicar d'algun codi concret –possiblement, el francès de 1804– però no de tots els codis, ni tan sols dels dictats amb anterioritat, com el prussià de 1794 o el de Baviera de 1756.

Per això, la idea d'un codi no pot ni ha de sonar nova a qui conegui la nostra història jurídica, perquè la voluntat d'agrupament o recopilació de les normes d'un dret que sempre s'ha considerat dotat de completesa és una constant al llarg dels temps i té un clar sentit en el moment actual.

### **2.1. El dret civil català i les seves diferents recopilacions**

S'ha dit amb raó (SOBREQUÉS) i es va recollir en una de les conclusions del II Congrés Jurídic Català de 1971 que es pot parlar ja de dret català amb el naixement d'una consciència nacional o prenatal catalana en plena alta edat mitjana.

I des del primer moment hi hagué la constant voluntat d'agrupar i ordenar tota la normativa, que es va mantenir com un cos dotat de major o menor organicitat, de conformitat amb les tècniques existents en cada moment concret.

Així, ja els *Usatges* (segle XII) tenen aquesta consideració. Aquesta obra, reunió dels diferents usos dels tribunals (el segon proemi de l'obra els anomena *curialibus usibus*, assenyalat com a usatge número 4), buscava la regulació de l'organització feudal, determinant els drets del príncep i els respectius de senyors i vassalls. Estem, ja que evidentment no davant d'un codi en el sentit modern de la paraula, sí davant d'un intent rigorós de sistematització de les normes de l'època per fer-les més clares i facilitar-ne l'aplicació.

Menció a part mereix una altra gran iniciativa com va ser el *Llibre del Consolat de Mar*. Aquesta recopilació formada en la segona meitat del segle XIV i nascuda de la iniciativa privada va suposar també un

nou èxit en la sistematització de les normes jurídiques, en aquest cas en l'àmbit mercantil. Encara que era una col·lecció privada, suposava una nova expressió de la voluntat de donar a la comunitat un instrument legal que permetés una major agilitat i garantia en les relacions jurídiques.

En ambdós casos ens trobem davant d'una mateixa idea: falten segles encara perquè el moviment codificador es desenvolupi amb l'esplendor que viurà al segle XIX, però ja hi ha latent una voluntat d'impulsar un corpus jurídic que sigui norma i garantia de drets i obligacions per a tots.

A l'inici del segle XV hi havia diversos factors que convidaven a la compilació del dret vigent: una legislació dispersa, amb un augment progressiu de la producció de constitucions i legislació real, i, en paral·lel, un procés unificador dels diferents drets locals i d'expansió de la preeminència del dret de Barcelona.

En aquest escenari les Corts de Barcelona de 1413, immediatament després del Compromís de Casp, que va suposar l'entronització de la casa de Trastàmara a la Corona d'Aragó, van decidir procedir a la recopilació, ordenació per matèries i traducció del llatí al català dels

## Josep-Delfí Guàrdia Canela

Llicenciat en dret per la Universitat de Barcelona, ha estat conseller de Justícia de la Generalitat de Catalunya, membre de la Junta de Govern de l'Il·lustre Col·legi d'Advocats de Barcelona i professor de dret civil i processal a les universitats de Lleida i Barcelona.

Ha rebut la Creu de Sant Jordi i ha estat president de l'Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya, de la qual és membre numerari. És acadèmic d'honor de la Reial Acadèmia de Jurisprudència i Legislació i de les de Granada i València, i acadèmic corresponent de les de Mèxic i Córdoba (Argentina).

És, també, membre de la Comissió Jurídica Assessora i de la seva Comissió Permanent i president de la Secció d'Harmonització de la Comissió de Codificació de la Generalitat de Catalunya. Actualment, exerceix d'advocat.

*Usatges* i de les constitucions, capítols i actes de Corts. La comissió formada a aquest efecte va acabar els seus treballs l'any 1422, mort ja el primer Trastàmara, Ferran I, però diverses causes de tipus polític van impedir l'efectiva conclusió del procés fins a l'any 1495, durant el regnat de Ferran II el Catòlic.

El procés es va repetir amb motiu de la segona compilació. Ja a les Corts de Montsó de 1533, presidides pel futur Felip II en funcions de lloctinent general del seu pare, l'emperador Carles, van acordar novament sistematitzar el dret vigent. I novament circumstàncies polítiques diverses van impedir que aquesta voluntat es materialitzés d'immediat, petició que es va reiterar a les Corts de Barcelona de 1564.

Les Corts de Montsó de 1585 van aprovar la redacció d'una nova compilació. La comissió encarregada de la redacció va ser nomenada a raó de tres membres per part dels estaments i tres a càrrec del rei. Acabats els treballs el 18 de desembre de 1588, se'n va acordar la impressió, que va esdevenir la primera edició oficial de les constitucions de Catalunya, ja que l'edició de 1495 havia estat de caràcter privat.

Finalment, la tercera compilació es va produir el 1704, en el regnat de Felip V, i més d'un autor es pregunta si aquest fet va tenir més importància del que s'ha reconegut en el manteniment del dret civil català després del Decret de Nova Planta de 1716. Les Corts de Barcelona de 1702 van acordar elaborar una nova compilació que inclogués les novetats sorgides des de l'anterior compilació, no excessivament grans en nombre però sí en importància, si recordem la Constitució de 1599, que fixava les fonts de dret. Tres experts, un per estament, van realitzar les tasques, que es van materialitzar en la publicació el 1704, poc abans de l'inici del conflicte successori. Aquest fet va permetre que Catalunya salvés el seu dret privat, desproveït de fonts, però viu al capdavant, la qual cosa ha permès que arribi fins als nostres dies.

Quan Catalunya va recobrar la seva autonomia el 1931, la Generalitat republicana va emprendre una important obra legislativa articulada mitjançant la tècnica denominada de les lleis especials. No s'arribà a formalitzar, des de l'Administració catalana, la proposta de promulgar un codi. Però els juristes catalans no van deixar de pensar en la



codificació del seu dret propi, com acredita el fet que un dels temes del I Congrés Jurídic Català tingués com a objecte un possible Codi civil de Catalunya. Com és sabut, el Congrés es va inaugurar el 17 de maig de 1936 i, per raons òbvies, no va poder acabar de forma natural. Per tant, no sabem amb certesa quin hauria estat el seu capteniment respecte del possible Codi civil de Catalunya. Sembla, però, que el sentiment majoritari era a favor del Codi, tot i que foren també importants les veus que s'alçaren en contra.

El propòsit codificador, ni que fos limitat, també va ser present en el procés que ens va portar a l'actual Compilació del dret civil de Catalunya, del 1960. El Decret de 23 de maig de 1947, recollint les aspiracions del Congrés de Dret Civil de Saragossa, va ordenar la creació de comissions de juristes encarregades d'elaborar avantprojectes de compilacions dels drets privats territorials, dits forals en la terminologia de l'època. La compilació, com ha fet notar ROCA SATRE, és un text que utilitza la tècnica de la codificació, tot i que defugi el nom per raons de diversa naturalesa.

En l'actual Generalitat el propòsit fou primerament d'actualitzar el nostre dret i després acomodar-lo a la nova realitat de la societat catalana. El problema del Codi no es va suscitar en un primer període, en què es va optar clarament per la tècnica de les lleis especials, però unes jornades organitzades pel Departament de Justícia a finals del 1998 marquen nítidament la nova fita.

## **2.2. El sentit actual d'un Codi civil de Catalunya**

Aquest important aspecte històric del nostre dret dona sentit a la codificació del dret civil, de la qual la primera Llei constitueix l'inici. L'aspecte històric del dret no pot tenir mai un sentit negatiu de mera conservació del passat i reacció davant l'esdevenidor (que estaria en contra de la idea codificadora o almenys de la clàssica), sinó que ha d'acomodar-se al més progressiu sentit de la història: aquell que ens diu que la seva referència és indispensable per assolir una major consciència del present, aquell que suposa, com va escriure BENEDETTO CROCE, que la història no és ja la mestra de vida sinó una cosa totalment oposada, *l'alliberament del passat*.

Per tant, avui té escàs sentit la històrica polèmica entre THIBAUT (*Sobre la necessitat d'un dret civil general per a Alemanya*) i SAVIGNY (*De la vocació de la nostra època per la legislació i la ciència del dret*). Avui

poden considerar-se en gran part superades les tesis que donaven suport als partidaris o als detractors de la codificació. En canvi, hi ha altes raons que justifiquen la tasca codificadora.

En primer terme, la necessitat de preservar el que és dret civil, aquell que la *Instituta Justiniana* I, II, 1 el defineix així: "*Quod quisque populus ipse sibi ius constituit, id ipsius proprium civitatis est vocaturque ius civile, quasi ius proprium ipsius civitatis*". El concepte el trobem a l'usatge *Unaquaeque Gens*, que inicia el títol XV de les constitucions i altres drets de Catalunya dient: "Cascuna gent així mateix elegeix propia Ley per sa costuma, car longa costuma per Ley es hauda". Per això l'article 1 del Codi civil austríac diu: "Constitueix el dret civil el conjunt de lleis que determinen els drets i obligacions privats dels habitants de l'Estat entre si".

En segon terme, l'existència d'un Codi civil adquireix un sentit especial en l'actual tensió dialèctica entre la globalització i la identitat. La globalització és un fet inevitable –també en el camp del dret civil o, si volen més exactament, de gran part del dret privat– per una sèrie de raons que tots coneixem i que són de caràcter tècnic, d'increment de les comunicacions, financeres i econòmiques i també polítiques, com serien les d'exportació, i fins a un cert punt la imposició d'un únic model socioeconòmic, cultural i de pensament. Però cada vegada s'aixequen més veus –a les quals evidentment amb tota humilitat jo em sumo– que reclamen que la globalització es faci sense detriment de la identitat pròpia, sense que ens haguem de convertir –com ha dit un pensador contemporani– en apàtrides o en desarrelats.

Però per no referir-nos més que a l'àmbit més pròxim, hem d'assenyalar aquí la tendència a una certa unificació del dret privat en l'àmbit de la Unió Europea. I així cal recordar que ja el 1989 el Parlament Europeu va insistir en la necessitat d'estudiar la possibilitat de redactar un codi comú a Europa en matèria de dret privat, i que més recentment, concretament el juliol de 2001, la Comissió Europea va remetre al Parlament una comunicació en què es plantejava obrir un debat sobre la unificació del dret contractual europeu entorn de les possibilitats següents: *i)* no actuar i deixar la solució dels problemes al mercat; *ii)* fomentar la definició de principis comuns de dret contractual per reforçar la convergència de les legislacions nacionals; *iii)* revisar i millorar la legislació comunitària

(directives) ja en vigor; o *iv*) adoptar un nou instrument normatiu en l'àmbit comunitari. La resposta del Parlament ha estat ràpida (Resolució de 6 de novembre de 2001) i s'ha decidit per una solució en principi oberta però amb l'objectiu final d'un text general per a tota la Unió. Hi ha un calendari segons el qual s'haurà d'efectuar una compilació de les dades existents en els diferents estats membre a finals del 2004, per acabar establint i adoptant un cos de normes en matèria de contractes que tinguin en compte els conceptes legals comuns i les solucions ja establertes en iniciatives pròpies, en l'horitzó del 2010.

Podria semblar contradictori que després del que acabo de descriure em pronunciï ara en sentit clarament favorable a la tendència codificadora, singularment a Catalunya. Crec que la contradicció no és tal o que, si de cas, es mou en la tensió a què abans també m'he referit, entre globalització i identitat.

Es curiós que el mateix Govern del Regne Unit de la Gran Bretanya, quan es manifestava en contra de la unificació europea, mantenia que la coexistència d'una pluralitat de legislacions nacionals no era en si mateixa perjudicial per al funcionament efectiu del mercat interior, adduint l'exemple del seu territori, en què coexisteixen el dret escocès amb el d'Anglaterra i Gal·les.

I per això, com ha escrit MARTIN, el procés de codificació del dret civil català no ha de causar cap perplexitat, ans al contrari, es revela molt convenient i necessari, com intentarem justificar a continuació. Abans, però, voldria afegir que no són pocs els països que en els darrers anys o actualment han engegat processos codificadors, especialment Holanda i Quebec.

També cal recordar en aquest camp la tasca duta a terme per grups de treball formats per juristes de diversos països europeus amb la finalitat d'avançar en l'harmonització i aproximació del dret privat a Europa. Entre aquests grups destaca el CECL (Comissió de Dret Contractual Europeu, coneguda per Comissió Lando pel nom del seu president, Ole Lando); d'altres comissions treballen en l'elaboració d'uns principis sobre diverses matèries (responsabilitat civil, *trust*, dret de família), i d'altres volen anar més enllà, com l'anomenat Study Group on the European Civil Code (dirigida per Von Bar).



*Llibre del Consolat de Mar, un nou èxit en la sistematització de les normes jurídiques*

Cal ara sortir al pas de la idea segons la qual el procés codificador es mou fora de l'àmbit del bloc de la constitucionalitat. Partim de la posició àmpliament defensada per diversos juristes, entre els quals em compto, que per a Catalunya i també per a altres territoris el 149.1.8 CE ha d'interpretar-se en el sentit que la competència de la Generalitat s'estén a la conservació, modificació i, especialment, desenvolupament del dret civil, sense més limitació que la continguda sota el famós epígraf que comença amb l'expressió *en todo caso* i que recull la competència exclusiva de l'Estat sobre la matèria civil.

No entraré en disquisicions tècniques més pròpies d'unes jornades o seminaris, però sí he d'afirmar, des d'un punt de vista alhora polític i tècnic, que no és possible ni és lògic considerar que en aquesta matèria s'hagués volgut acceptar un retrocés sobre el que es disposa en la Constitució de 1931; al contrari, l'atribució de la competència civil a l'Estat ho és només per a les comunitats autònomes que no tenen dret civil històric per conservar, modificar o desenvolupar, mentre que per a les que en

tenen l'àmbit de la competència és molt ampli, només queda limitat, com he dit, per les matèries compreses en l'expressió *en todo caso*.

Per aquesta raó, la política de la Generalitat ha estat, des del primer moment, la d'exercir la competència legislativa en matèria de dret civil català i fer-ho en la línia de treballar, en un primer moment, amb la tècnica d'elaboració de lleis especials per modificar, reformar o desenvolupar les institucions que estaven compilades i atendre les noves necessitats que anaven sorgint. De seguida, però, s'abordaren codis sectorials, com el Codi de successions, aprovat per la Llei 40/1991, que inclou tot el dret de successions vigent a Catalunya i el reordena en un sol text per evitar la dispersió legislativa; i el Codi de família, aprovat per la Llei 9/1998, que recull tot el dret de família vigent fins llavors. Posteriorment es va pensar en l'elaboració d'un Codi de dret patrimonial que juntament amb els ja aprovats haurien de donar pas a la refosa de tots els codis en un futur Codi civil de Catalunya. Durant la meua etapa com a titular del Departament de Justícia, el Govern, a proposta meua, va decidir canviar l'estratègia i abordar tot seguit el Codi mitjançant la remissió al Parlament de la primera Llei, a la qual em referiré tot seguit amb més atenció.

### 3. La primera Llei

La Llei del Parlament de Catalunya 29/2002, de 30 de desembre, primera Llei del Codi civil de Catalunya, té un doble objectiu i contingut: d'una banda, establir l'estructura i sistemàtica del Codi civil de Catalunya i, de l'altra, aprovar-ne el llibre primer. Ens referirem, per separat, a aquesta doble condició de la Llei.

#### 3.1. Establiment de l'estructura, el contingut bàsic i el procediment de tramitació del Codi

Amb aquestes paraules, l'apartat 1 del preàmbul de la primera Llei fixa el seu primer objectiu. I en aquest punt està la seva fonamental importància. Amb la primera Llei, el Codi civil de Catalunya té ja aprovada la seva estructura, el seu contingut bàsic i el procediment per a la tramitació de lleis posteriors que hauran d'anar complementant l'obra ja plenament planejada.

I això perquè com a continuació proclama el preàmbul es tracta d'un Codi obert. Amb aquesta qualificació es volen subratllar diverses coses: que no es vol esperar a tenir acabada tota l'obra codificadora per poder parlar del Codi civil de Catalunya; que s'accepta que el nou Codi és evolutiu i

que podrà modificar-se'n el contingut sempre que calgui, sense alterar-ne greument l'estructura; i, finalment, que s'ha iniciat un procediment de tramitació del Codi que ens durà, en un termini més o menys llarg, a poder gaudir d'un Codi dotat de totes les característiques que li corresponen com a tal.

Per aquest motiu, la primera Llei dedica a la part sobre la qual ara vull insistir especialment els articles de l'1 al 6, que tot seguit exposarem i comentarem breument.

### 3.1.1. Objecte de la Llei

S'hi refereix l'article 1 quan diu que l'objecte d'aquesta Llei és establir l'estructura i la sistemàtica del Codi civil de Catalunya. Si l'estructura i la sistemàtica és allò que qualifica una reunió de lleis, com a codi, és clar que una vegada definides l'una i l'altra podem parlar ja d'un veritable Codi civil en potència.

### 3.1.2. Estructura del Codi

L'estructura del Codi, de conformitat amb l'article 2 de la primera Llei, és de sis llibres i les disposicions addicionals, transitòries i finals corresponents. Es manifesta la voluntat, doncs, d'utilitzar l'estructura típica de tot codi.

### 3.1.3. Divisió en llibres

L'article 3 explicita quin és el contingut de cadascun dels sis llibres en els quals s'estructura el Codi:

- a) Llibre primer, relatiu a les disposicions generals, que inclou les disposicions preliminars i la regulació de la prescripció i la caducitat.
- b) Llibre segon, relatiu a la persona i la família, que inclou la regulació de la persona física, les matèries actualment compreses en el Codi de família i les lleis especials d'aquest àmbit.
- c) Llibre tercer, relatiu a la persona jurídica, que inclou la regulació de les associacions i les fundacions.
- d) Llibre quart, relatiu a les successions, que inclou la regulació de les matèries contingudes en el Codi de successions per causa de mort i en les altres lleis especials d'aquest àmbit.
- e) Llibre cinquè, relatiu als drets reals, que inclou la regulació d'aquesta matèria aprovada pel Parlament.
- f) Llibre sisè, relatiu a les obligacions i els contractes, que inclou la regulació d'aquestes matèries, comprenent-hi els contractes especials i la contractació que afecta els consumidors, aprovada pel Parlament.

Se segueix, doncs, un sistema modern de divisió de contingut del Codi. S'abandona en gran mesura l'anomenat pla romà francès i se segueix la línia més moderna i progressiva nascuda a redós de la doctrina germana, però amb criteris propis i específics.

#### 3.1.4. Distribució interna

En aquest apartat no hi ha novetat digna de ser ressaltada. L'article 4 estableix que, com a la pràctica totalitat dels codis, cada llibre del Codi civil de Catalunya es divideix en títols i aquests, en capítols. Els capítols es poden dividir en seccions i aquestes, eventualment, en subseccions.

#### 3.1.5. Numeració dels articles

Aquesta és probablement la novetat més destacada si pensem en termes dels ordenaments jurídics coexistents a l'Estat espanyol, però no si comprovem que el sistema funciona ja en països del nostre entorn més proper. El sistema de numeració que la primera Llei consagra per a tot el Codi constitueix una conseqüència del fet que, com diu el preàmbul i hem remarcat abans, es configura com un Codi obert.

I així l'article 5 de la primera Llei estableix que els articles del Codi civil duen dos números separats per un guionet. El primer número és integrat per tres xifres que indiquen respectivament el llibre, el títol i el capítol. El segon número correspon a la numeració contínua que, començant per l'1, s'atribueix a cada article dins de cada capítol.

Aquest sistema no s'aplica, òbviament, a les disposicions addicionals, transitòries i finals, que segueixen amb la numeració totalment correlativa tradicional.

#### 3.1.6. Tramitació

En un sol article, el 6, la primera Llei reuneix totes les disposicions relatives a la tramitació del Codi civil de Catalunya.

Es parteix, com hem repetit, del fet que es tracta d'un Codi obert que es va omplint i completant i, per tant, d'alguna forma, tancant a través de l'aprovació de diferents lleis (apartat 1).

Es confirma que la iniciativa legislativa correspon al Govern, el qual ha de presentar al Parlament els projectes de llei corresponents. La precisió més important que s'efectua és que els projectes han de com-

prendre un llibre sencer o una de les parts del seu contingut expressament al·ludides a l'article 3 i que serien: la regulació de la persona física, el Codi de família i les lleis especials d'aquest àmbit (concepte una mica equívoc), una eventual part general de les persones jurídiques, les associacions, les fundacions, el Codi de successions, les lleis especials d'aquest àmbit, els drets reals, la regulació de les obligacions i els contractes, els contractes especials i la contractació que afecta els consumidors (apartat 2).

Molta importància té la disposició continguda a l'apartat 3, que acredita a tothom que s'aproximi a la qüestió amb ulls serens que el tema del Codi civil de Catalunya és, com fa molts anys es va dir de la llengua catalana, "un vas d'aigua clara". El Parlament de Catalunya proclama en aquest punt el seu respecte més absolut al bloc de la constitucionalitat. Afirmar que, com correspon a un autèntic codi i no a una mera reunió de lleis, inclourà les modificacions d'addició, supressió o nova redacció que es considerin necessàries, però tenint en compte sempre el que és, alhora, objectiu i límit, la "conservació, modificació i desenvolupament del dret civil català", que és l'expressió utilitzada en l'article 149.1.8 de la Constitució espanyola i en l'article 9.2 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

Per tal d'evitar alguns possibles desajustaments derivats del caràcter obert del Codi i de la seva tramitació procedimental, es preveu la utilització de la figura del decret legislatiu, prevista a la Constitució (articles 82, 83 i 84), a l'Estatut (article 33.1) i a la Llei 3/1982, de 23 de març, del Parlament, del President i del Consell Executiu de la Generalitat.

La Llei té cura d'establir alguna precisió a la forma i el contingut dels decrets legislatius. Així, explicita que han d'incloure la facultat de regularitzar l'ordenació numèrica dels articles i d'aclarir i harmonitzar els textos legals que han de ser refosos. I també determina que els textos aprovats per decret legislatiu han de respectar la distribució interna prevista en l'article 4 i s'han d'incorporar a la divisió en llibres que per al Codi preveu l'article 3.

### **3.2. Resta del contingut de la Llei**

Acabat l'objecte fonamental de la primera Llei, que, com hem dit, consisteix a establir l'estructura i sistemàtica del Codi, l'article 7 aprova el llibre primer del Codi civil de Catalunya.



No podem aturar-nos en el seu contingut. Solament direm que, com no podia ser d'una altra manera, el llibre primer és fidel al que hem exposat respecte de la primera Llei, és a dir, comprèn tot el llibre primer relatiu a les disposicions generals, que inclou les disposicions preliminars i la regulació de la prescripció i de la caducitat. Es distribueix internament en dos títols i el segon, al seu torn, en dos capítols. El capítol I del títol II es distribueix en quatre seccions i els articles tenen una numeració que va del 111-1 al 111-9, del 121-1 al 121-24 i del 122-1 al 122-5.

### 3.2.1. Aprovació del llibre primer: disposicions generals

El llibre primer, com ja hem assenyalat, conté la regulació de les disposicions preliminars i la de la prescripció i la caducitat. Quant a les primeres, es recullen i se sistematitzen els preceptes continguts en el títol preliminar i en les disposicions finals segona i quarta de la Compilació del dret civil de Catalunya, i desenvolupa la regulació amb la incorporació de principis i doctrines pròpies d'aquesta part del dret civil i de preceptes que ja es trobaven en l'ordenament jurídic català vigent. Així, es regula el que constitueix el dret civil de Catalunya, la seva interpretació i integració, l'eficàcia territorial, el seu caràcter de dret comú, la seva preferència i el valor del dret supletori, la llibertat civil, la bona fe, els actes propis i l'equitat.

El títol II té per objecte la regulació de la prescripció i la caducitat. Es fa en aquest llibre, d'acord amb els criteris més científics i moderns. Es parteix de la regulació que de la prescripció va fer el dret català històric –a l'usatge *Omnes causae* i al capítol XLIX del *Recognoverunt proceres*– i del fet que la compilació feia reiterades al·lusions a terminis de caducitat sense oferir-ne una regulació completa i sistemàtica, com tampoc la fa encara el Codi civil espanyol.

### 3.2.2. La disposició transitòria i les disposicions finals

La disposició transitòria única regula amb un cert detall les situacions transitòries. S'opta per un grau de retroactivitat mitjà que tendeix a afavorir els terminis de prescripció més curts. I a les disposicions finals s'utilitza la forma habitual de la substitució de preceptes per tal d'evitar els buits en cas d'interposició de recurs i suspensió d'articles de la Llei i, tot i respectar el període ordinari de *vacatio legis* dels primers articles de la Llei, l'entrada en vigor del que constitueix ja pròpiament Codi civil s'ajorna fins a l'1 de gener de 2004.

#### 4. Conclusió

La pregunta que probablement ara és pertinent és per què i per a què s'ha fet i s'està fent tot això. La resposta no és senzilla, però em sembla clara.

La codificació és un procés legislatiu que impedeix la dispersió de les normes i és garantia de seguretat jurídica, claredat i precisió normativa perquè evita contradiccions i incongruències, així com en facilita el coneixement i l'aplicació.

Les raons que van portar els països a codificar a començaments del segle XIX no són les mateixes que avui en dia promouen la codificació o la recodificació. És la distància que separa el Codi civil francès de 1804 del futur Codi civil de Catalunya, la distància que separa els inicis de l'Estat liberal de l'Estat social i democràtic de dret que proclama la nostra Constitució.

Ara les raons per a la codificació són diferents: la societat ha canviat i també la mateixa idea de la codificació, i els codis, en un context de creixement de l'ordenament jurídic, han deixat de ser exclusivament, encara que ho són també, instruments d'unificació nacional i avui són un instrument útil per identificar les normes i evitar la dispersió i les contradiccions.

I això tenint en compte com al llarg del passat segle XX es va donar un fenomen jurídic precisament contrari, és a dir, de descodificació, ocasionat pels nombrosos canvis tecnològics i socials que es van produir.

Ara pretenem fer un Codi civil al servei de la societat catalana d'avui i del seu futur més immediat. Un Codi que conjugui modernitat amb identitat, que permeti integrar la legislació amb voluntat d'estabilitat i permanència, respectant els principis clàssics del dret privat català, però que també estigui obert a la possibilitat d'incorporar les reformes que aconselli l'evolució constant de la societat.

Som conscients que aquest camí encara no ha arribat al final, que encara ens queden obstacles per remoure, voluntats per guanyar i desconfiances per vèncer, a les quals abans m'he referit. No és aquest el moment ni el lloc d'analitzar en profunditat aquestes actituds, però només desitjo afirmar que la voluntat modernitzadora i de servei a la ciutadania que guia aquest procés demana per part de tots els agents implicats un esperit generós.

Impulsant el Codi civil acomplim una necessitat anhelada per generacions de juristes i ciutadans catalans en general. D'altra banda, l'eventual polèmica entre codificació i lleis especials entenc que avui s'ha de resoldre a favor d'aquesta primera, però reconeixent la importància de la tècnica de les lleis especials com a instrument al servei d'un objectiu final.

La històrica polèmica sobre la codificació i els seus avantatges i inconvenients ha perdut avui gran part del seu sentit. Darrere seu s'amagaven debats més profunds, connectats amb els fonaments filosòfics del dret, o amb consideracions polítiques, econòmiques o socials, que avui no són ja d'actualitat.

Avui, com llavors, crec que hem d'evitar posicions dogmàtiques, tenint sempre present que les codificacions depenen del seu temps (SAVIGNY).

La raó de fons per avançar en la codificació del dret civil català és la que aconsella la promulgació de normes amb les característiques d'unitat interna, de sistemàtica i de síntesi, i amb les notes de seguretat i també de prestigi, típiques de qualsevol obra codificadora.

El sistema de codis implica el convenciment que un determinat ordenament jurídic, en aquest cas el civil de Catalunya, té vocació de plenitud i que la unitat, que no la uniformitat, és, com deia un gran jurista de l'època de promulgació del Codi civil espanyol (SÁNCHEZ ROMÁN), "nota característica i expressiva del major grau de perfecció en el dret escrit d'un país".

He intentat exposar, de manera sintètica, les tendències que fomenten la conveniència d'un Codi civil de Catalunya. Per obtenir un desenvolupament més perfecte del nostre dret, per superar millor el repte de fer front a les noves tendències del dret civil, que acullin tot allò que de bo tenen els moviments supraestats, però sense perdre la pròpia identitat, amb la irrenunciable voluntat de donar resposta a les necessitats de la societat catalana d'avui, amb fidelitat al passat i lleialtat al present i el futur.

Amb la primera Llei del Codi civil el Parlament ha posat el fonament d'aquesta important construcció jurídica. Ara és a les mans de molts, també de tots i cadascun de nosaltres, que l'obra s'acabi i perduri. ■

# La moció de censura al Govern de l'octubre de 2001: el reflex d'una qüestió institucional pendent de resolució

Dr. Enoch Albertí Rovira

*Catedràtic de dret constitucional  
de la Universitat de Barcelona*

1. INTRODUCCIÓ. 2. EL DEBAT DE LA MOCIÓ DE CENSURA DE L'OCTUBRE DE 2001 I EL SEU ANTECEDENT DEL SETEMBRE DE 1982: SIMILITUDS I DIFERÈNCIES. 3. EL MODEL DE RESPONSABILITAT POLÍTICA A CATALUNYA: CENSURA GLOBAL DEL GOVERN PERSONALITZADA EN EL PRESIDENT I CENSURA CONSTRUCTIVA. 4. RESPONSABILITAT POLÍTICA DEL PRESIDENT DE LA GENERALITAT I DELEGACIÓ DE FUNCIONS. 5. UNA REVISIÓ DE LA CENSURA POLÍTICA AL GOVERN PER ALS SUPÒSITS DE DELEGACIÓ DE FUNCIONS DEL PRESIDENT.

## 1. Introducció

El dia 4 d'octubre de 2001 va tenir entrada al Parlament de Catalunya una moció de censura al president de la Generalitat, presentada per 49 diputats del Grup Parlamentari Socialistes - Ciutadans pel Canvi, que incloïa la proposta del diputat Pasqual Maragall com a candidat a la presidència de la Generalitat. Aquesta moció va ser admesa a tràmit per la Mesa del Parlament el dia 5 d'octubre, i comunicada després al president de la Generalitat i als portaveus dels grups parlamentaris, tal com disposen el Reglament del Parlament i la Llei 3/1982, del Parlament, el President i el Consell Executiu de la Generalitat, de 23 de març (en endavant, LPPCE), en els art. 121.1 i 87, respectivament. Seguint la normativa continguda en aquestes dues disposicions, la Mesa va obrir



Enoch Albertí Rovira

un termini de dos dies<sup>1</sup> per a la presentació, si esqueia, de mocions alternatives, sense que se'n presentés cap.

La sessió plenària dedicada en exclusiva, com disposa l'art. 121.3 del Reglament del Parlament, a debatre i votar la moció va tenir lloc els dies 17, 18 i 19 d'octubre, seguint el procediment previst en l'art. 121 del mateix Reglament. En la votació corresponent, realitzada de manera pública i nominal, va obtenir 55 vots favorables, 68 vots negatius i 12 abstencions. En no obtenir, per tant, la majoria absoluta que requereix la LPPCE (art. 88.2), la moció es va declarar rebutjada.

Fins aquí el relat breu i succint dels fets relatius a la moció de censura de l'octubre de 2001. Sobre aquests fets crec que pot resultar d'interès remarcar algunes qüestions, de caire divers: (i) en primer

1. Hàbils (segons el criteri interpretatiu de l'art. 121 del Reglament del Parlament, aprovat per la Mesa; 23 i 29 de setembre de 1982, BOPC 98/1, 3841), que van finalitzar el dilluns dia 8 d'octubre.

lloc, i de manera molt succinta, els principals trets del debat produït en ocasió de la presentació de la censura, que (ii) segueix un determinat model de responsabilitat política que s'ha mantingut invariable des del 1982, però que (iii) en la moció debatuda l'octubre de 2001 va presentar una característica que plantejava problemes nous, derivats del fet que es va dirigir contra un Govern en què el president de la Generalitat havia delegat part de les seves funcions en un conseller en cap; (iv) la qual cosa ens porta a revisar les característiques principals de la configuració de la moció de censura al nostre ordenament i a intentar formular alguna via de solució per resoldre el desfasament que, segons la meua opinió, es produeix en aquests casos. Per a tot això, serà útil tenir en compte l'únic antecedent que existeix fins ara, la moció de censura presentada el setembre de 1982 per 15 diputats del Grup Parlamentari del Partit Socialista Unificat de Catalunya i que proposava com a candidat a president de la Generalitat el diputat Josep Benet i Morell.

## 2. El debat de la moció de censura de l'octubre de 2001 i el seu antecedent del setembre de 1982: similituds i diferències

La moció de censura de l'octubre de 2001 es va tramitar segons les normes previstes a la Llei 3/1982 (LPPCE, ja esmentada), en els art. 87 a 89, i en el Reglament del Parlament, en l'art. 121. Aquesta normativa és substancialment la mateixa que va regir la moció de censura del setembre de 1982, malgrat que l'art. 121 del Reglament del Parlament va ser introduït en la reforma del Reglament que es va aprovar el 15 d'octubre de 1987,<sup>2</sup> que va passar a ser l'actual art. 121 amb el text refós del Reglament del Parlament aprovat per la Mesa el 20 d'octubre del mateix any,<sup>3</sup> en virtut de l'autorització atorgada pel Ple el mateix dia que es va aprovar la reforma, el 15 d'octubre de 1987. I és substancialment la mateixa perquè el Reglament del Parlament, que fins al 1987 en relació amb la moció de censura simplement feia una remissió al que disposessin les "lleis de Catalunya previstes en l'apartat 2 de l'article 29 i concordants de l'Estatut de Catalunya",<sup>4</sup> es va

2. BOPC núm. 222, de 19 d'octubre de 1987; DOGC núm. 916, de 18 de novembre de 1987, i DOGC núm. 918, de 23 de novembre de 1987; BOE núm. 272, de 13 de novembre de 1987.

3. BOPC núm. 223, de 23 d'octubre de 1987, i BOPC núm. 243, de 18 de gener de 1988.

4. Previsió que, al seu torn, va donar lloc a la Llei 3/1982, LPPCE.

## Enoch Albertí Rovira

És doctor en dret per la Universitat de Barcelona i catedràtic de dret constitucional d'aquesta mateixa Universitat. Ha col·laborat en nombrosos projectes i grups de recerca; actualment és director acadèmic del fòrum EuropaFutura i del seu grup de treball permanent, el qual està patrocinat per l'Institut d'Estudis Autònoms i la Fundació Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals.

Ha publicat diversos llibres sobre temes de federalisme i d'organització territorial de l'Estat i sobre matèries de dret constitucional, tant individualment com en col·laboració. Té més de cinquanta articles publicats en revistes científiques especialitzades d'Espanya i de diversos països europeus i llatinoamericans, on ha pronunciat conferències i ha participat com a ponent en seminaris, jornades i congressos.

És membre del consell de redacció de la *Revista Española de Derecho Constitucional* i de la *Revista Española de Derecho Europeo*, del Comitè de Direcció de la xarxa acadèmica de dret constitucional DERECONS i dels consells assessors de diferents institucions acadèmiques i científiques.

limitar després, com no podia ser altrament, a concretar alguns detalls de la tramitació parlamentària de les mocions de censura, i especialment del seu debat en el Ple del Parlament, que completen en aquest sentit les previsions fetes a la LPPCE, que és la norma que, per mandat estatutari, regula les modalitats i formes d'exigència de la responsabilitat política del president i del Govern de la Generalitat (art. 29.2, 36.4 i 5 i 37.2).

Sobre aquesta remissió estatutària, amb la conseqüència que comporta quant al rang i valor de les normes que regulen una qüestió tan decisiva per a tot sistema de govern parlamentari, hi tornaré després. Ara interessa només posar en relleu que la regulació bàsica de la moció de censura no ha variat

substancialment entre el 1982 i el 2001, en què ha estat regida per la LPPCE, de 23 de març de 1982 (art. 87 a 89), que va substituir una primera i provisional regulació que es va incloure en la disposició transitòria tercera del primer Reglament del Parlament, aprovat el 24 de juliol de 1980, i al qual ens referirem més endavant. Això explica les similituds entre les dues mocions: totes dues van ser presentades almenys per una desena part dels diputats (15 en la del 1982 i 49 en la del 2001) i van incloure un candidat a la presidència de la Generalitat (Josep Benet en la del 1982 i Pasqual Maragall en la del 2001); en tots dos casos no es van presentar mocions alternatives, que són permeses per la LPPCE i que, si s'haguessin presentat, haurien d'haver estat debatudes conjuntament; totes dues van ser debatudes en sessions plenàries dedicades

específicament a la moció i segons un procediment igualment específic, que el 1982 es va establir mitjançant una norma supletòria de la Mesa, davant el silenci del Reglament, mentre que el 2001 va seguir les previsions que ja contenia l'art. 121 del Reglament, introduït en la reforma del 1987; en totes dues, aquest debat va girar bàsicament entorn del programa presentat pel candidat a president, a la manera d'una espècie d'investidura potencial; i totes dues van ser votades pel mètode de votació pública i nominal per crida,<sup>5</sup> que requereix per a l'aprovació una majoria absoluta dels membres del Parlament.

I en tots dos casos s'ha de constatar també, en un pla ja no jurídic sinó d'anàlisi politològica, que la moció de censura va ser derrotada, encara que per majories diferents (21 vots a favor, 56 vots en contra i 53 absències, l'any 1982; i 55 vots favorables, 68 vots negatius i 12 absències, l'any 2001). Aquesta circumstància, unida al fet de la seva tan escassa freqüència, reforça dues idees bàsiques entorn de les quals pot girar la valoració del paper que té la moció de censura en el nostre sistema parlamentari de govern: la primera, que no es tracta d'un instrument pel qual es canalitza de manera ordinària l'exigència de la responsabilitat política del Govern, lloc que ocupen en general les preguntes i les interpellacions parlamentàries, amb les mocions que poden ser conseqüència d'aquestes darreres, i els debats de política general, amb les resolucions que en poden derivar; i la segona, que és un instrument que, situat en el context de les altres relacions entre el Govern i el Parlament (especialment la investidura, la qüestió de confiança i la dissolució, tal com estan configurades a l'Estatut i a la LPPCE), contribueix a reforçar l'estabilitat del Govern i a protegir-lo davant el Parlament, especialment quan es tracta de governs minoritaris.

D'altra banda, el fet que totes dues mocions de censura es regissin fonamentalment per la mateixa normativa explica també les seves diferències bàsiques, en la mesura que entre les dues hi ha canvis significatius en el context institucional en què es van produir. El model d'exigència de responsabilitat política al Govern és el mateix en els dos casos, però l'aparició d'un element institucional nou i diferent en la moció de l'octubre de 2001 ha fet aflorar problemes també nous, només potencials l'any 1982, que obliguen a revisar la configuració d'aquest model de responsabilitat política per adaptar-lo a aquestes noves circumstàncies.

5. Segons preveia expressament l'art. 78.2 del Reglament del Parlament de 1980, i segons preveu també l'actual Reglament, art. 79.2.



Convé, per tant, examinar aquestes dues qüestions per separat: el model general de responsabilitat política del Govern i la configuració de la moció de censura com a instrument especial per exigir-la, d'una banda, i, d'una altra, el nou context institucional que es produeix quan el president de la Generalitat delega part de les seves funcions executives, i dona pas a la figura del conseller en cap, i la manera com aquesta circumstància afecta la responsabilitat política del Govern, que, al meu entendre, posa en crisi el model general vigent actualment, com intentaré mostrar.

### 3. El model de responsabilitat política a Catalunya: censura global del Govern personalitzada en el president i censura constructiva

El model de moció de censura, com a mecanisme especial d'exigència de la responsabilitat política del Govern, que regeix en el nostre ordenament es pot caracteritzar per dos trets essencials: es tracta d'una censura global al Govern, que es concentra i es personalitza en la figura del president de la Generalitat, en primer lloc; i es tracta d'una censura constructiva, que exigeix la presentació d'un candidat a la presidència, en segon lloc.<sup>6</sup>

La primera reflexió, però, que s'ha de fer entorn de la moció de censura al nostre sistema parlamentari de govern ha de versar sobre el rang i el valor de les normes que regulen la responsabilitat política del Govern. Perquè, com és sabut, la Constitució i l'Estatut d'autonomia es limiten a establir que el president i el Govern seran responsables políticament davant el Parlament,<sup>7</sup> però la determinació dels mecanismes concrets mitjançant els quals es pot fer efectiva aquesta responsabilitat es remet a la legislació posterior (art. 29.2 EAC), que avui està formada bàsicament per la Llei 3/1982,<sup>8</sup> tantes vegades esmentada,

6. Veg. l'anàlisi completa del règim de la moció de censura en l'ordenament català, a partir de l'Estatut i de la LPPCE, en el treball de VINTRÓ i CASTELLS, J. (1988). "Responsabilitat política del president i dels consellers". A: *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona, Facultat de Dret de la Universitat Autònoma de Barcelona; vol III, p. 329 i seg. Veg., a més, FOLCHI, I. (2001). "El president de la Generalitat i el Consell Executiu o Govern". A: BARCELÓ, M; VINTRÓ, J. *Dret Públic de Catalunya*. Barcelona: CEDECS, p. 405 i seg. I ALBERTÍ, E. (2002). "El president i el Govern de la Generalitat". A: ALBERTÍ, E. (et al.). *Manual de Dret Públic de Catalunya*. Barcelona: Marcial Pons, IEA, p. 262 i seg.

7. Art. 152.1 de la Constitució i art. 36.3 i 37.2 de l'Estatut.

8. Especialment, art. 85 a 96 de la Llei.

que és una llei ordinària, malgrat que la mateixa LPPCE vulgui atorgar-li un caràcter especial com a llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut (art. 33 LPPCE). És clar que una reserva especial de llei, com és la que figura en l'art. 33 LPPCE, només pot ser plenament efectiva, en el sentit de vinculant per al legislador, si es conté en una norma que al seu torn tingui capacitat per vincular-lo; i aquesta circumstància, que sí que es dona respecte de l'Estatut, no es produeix en el cas d'una llei ordinària aprovada pel Parlament. Així doncs, s'ha de tenir en compte que, en l'actual arquitectura institucional, la regulació de les concretes modalitats de responsabilitat política del Govern estan determinades per la legislació ordinària. Aquesta dada és de gran importància a l'hora d'examinar les possibilitats de modificació de la situació actual per superar alguns dels seus dèficits.

La primera característica del model de moció de censura, com a instrument d'exigència parlamentària de la responsabilitat política del Govern, establert a la LPPCE (art. 87-89) és que es tracta d'una censura global del Govern, que es concentra i s'exigeix en la persona del president de la Generalitat. Aquesta censura global, canalitzada a través de la figura del president, té el seu fonament en el caràcter solidari que es predica de la responsabilitat política del Govern i en el fet que és el president qui ha obtingut la confiança del Parlament, mitjançant la investidura, i qui ha format el Govern designant lliurement els consellers, els quals també pot remoure lliurement. No és, per tant, sens dubte, una regulació arbitrària o injustificada, sinó que se sustenta clarament en la relació que s'estableix entre el president, els consellers i el mateix Parlament. Però això no fa que aquest model de censura, global i concentrada en el president, sigui l'única possible en aquestes circumstàncies institucionals. De fet, l'art. 37.2 de l'Estatut menciona la "responsabilitat directa de cada conseller per la seva gestió", i en el País Basc s'ha establert, a partir d'un context institucional substancialment igual en aquest punt, la possibilitat d'una moció de censura individual dels consellers, a més de la que es pot dirigir al president per l'acció global del Govern.<sup>9</sup> En el nostre cas, la responsabilitat individual als consellers a què fa referència l'art. 37.2 de l'Estatut s'ha articulat, a més de les preguntes, interpel·lacions i altres mitjans ordinaris de control, a través de les anomenades "mocions de reprovació" o de "desaprovació", que es

---

9. Art. 49 de la Llei 7/1981, de 30 de juny, del Govern.

tramiten com a mocions que són conseqüència d'interpel·lació o bé com a resolucions subsegüents a un debat general i que no comporten, en cas de ser aprovades pel Parlament, la conseqüència jurídica de l'obligació de dimitir ni de ser destituïts.<sup>10</sup> Per tant, existeix una responsabilitat política individual dels consellers, però s'articula de manera diferent de com es fa respecte de la responsabilitat del president i la solidària del Govern, sense que el Parlament pugui arribar-ne a provocar, jurídicament parlant, el cessament.

El segon tret que caracteritza de manera essencial la moció de censura establerta a la LPPCE és que es tracta d'una censura *constructiva*, a l'estil de la que preveu la Constitució espanyola de 1978 respecte del Govern estatal, que segueix al seu torn el model dissenyat a la Llei Fonamental de Bonn. Aquest disseny de censura, com és prou sabut, exigeix la presentació d'un candidat a president de la Generalitat i només pot triomfar si aconsegueix una majoria suficient (absoluta, en l'actual regulació) que aprovi aquesta nova candidatura de govern. En aquesta configuració de la moció de censura, el centre de gravetat passa així de la desaprovació del Govern actual a l'aprovació d'un nou Govern, amb un nou programa i un nou president que l'encapçali. El Govern en el poder només es pot fer caure si és per substituir-lo per un altre que tingui una majoria parlamentària més àmplia.

Aquest model de censura, que atorga una gran estabilitat als governs i reforça la seva posició davant el Parlament, especialment en cas que comptin amb un suport minoritari, no és, però, l'únic possible a partir de les genèriques previsions tant de la Constitució com de l'Estatut. I de fet, abans d'introduir-lo mitjançant la vigent LPPCE, el Reglament del Parlament de Catalunya aprovat el 24 de juliol de 1980 va establir, amb caràcter provisional i fins que no es desenvolupés la previsió estatutària mitjançant llei, una censura *clàssica*, l'aprovació de la qual, per majoria absoluta, comportava la dimissió del president de la Generalitat i de tot el Govern, però no pas la investidura automàtica d'un altre president. Per formar un nou Govern s'hauria d'obrir un nou procés d'investidura parlamentària d'un president, que, si obtenia els suports

---

10. Sobre aquest aspecte, veg. VINTRÓ i CASTELLS, J. (1988). "Responsabilitat política del president i dels consellers". A: *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona, Facultat de Dret de la Universitat Autònoma de Barcelona; vol III, p. 350 i seg.

suficients, podria ser el mateix que havia estat obligat a dimitir. Per tant, la censura constructiva és una opció entre d'altres possibles dins del sistema parlamentari de govern que estableix l'Estatut, amb caràcter general.

#### 4. Responsabilitat política del president de la Generalitat i delegació de funcions

L'element de més novetat de la moció de censura de l'octubre de 2001 respecte de la del setembre de 1982, i sens dubte també l'element institucional més interessant i de més relleu, és el fet que s'adrecés a un president que havia delegat part de les seves funcions executives a un conseller en cap, i a un Govern que, en virtut d'aquesta delegació, estava dirigit, almenys en part, per aquest conseller en cap.<sup>11</sup> Deixant de banda els problemes d'interpretació que suscita la possibilitat de delegació de funcions del president que preveu l'art. 64 de la LPPCE, emparant-se al seu torn en l'art. 36.3 de l'Estatut, és clar que les funcions que el president de la Generalitat va delegar mitjançant el Decret 12/2001, de 17 de gener, pel qual es nomena Artur Mas i Gavarró conseller de la Presidència i conseller en cap de la Generalitat de Catalunya, suposen transferir, en les condicions, limitades, que es preveuen en aquesta normativa, certes facultats de direcció política del Govern.<sup>12</sup> I aquestes funcions de direcció política sobre el conjunt del Govern originen una responsabilitat política que és més àmplia que la que correspon normalment als consellers, que responen individualment, encara que amb un abast limitat, com ja s'ha vist, només per la gestió del seu departament.

La qüestió està en el fet que la delegació de funcions executives, en principi, no altera el règim de responsabilitat política del president. Així es desprèn de l'art. 36.4 de l'Estatut i així ho preveu expressament l'art. 86 LPPCE. I a més, no pot ser d'una altra manera, ja que el

---

11. Delegació de funcions operada pel Decret 12/2001, de 17 de gener, pel qual es nomena el senyor Artur Mas i Gavarró conseller de la Presidència i conseller en cap de la Generalitat de Catalunya.

12. Així, convocar i presidir reunions del Govern, coordinar el programa legislatiu del Govern i l'elaboració de normes de caràcter general, convocar i presidir les comissions del Consell Executiu, facilitar la informació que el Parlament sol·liciti del Govern, encomanar a un conseller que s'encarregui del despatx d'un departament en cas d'absència, malaltia o impediment del titular, sens perjudici de donar-ne compte al Parlament, i qualsevol altra funció executiva que les lleis assignin al president de la Generalitat (art. 2 del Decret 12/2001, que recull totes les facultats que la LPPCE, art. 64, considera delegables).

president continua disposant de les principals facultats de direcció política del Govern, i especialment la disponibilitat sobre la seva composició, que és una facultat no delegable, i continua essent la figura en la qual es concentra i s'expressa el nexa de confiança que uneix el Govern amb el Parlament, en la mesura que és ell el dipositari de la confiança atorgada mitjançant la investidura parlamentària. La delegació de funcions, per tant, mentre es continuï regulant en uns termes iguals o semblants als actuals, no pot desvincular el president de la responsabilitat política de l'acció del Govern.

Però tampoc no hi ha dubte que la delegació de funcions crea una situació nova, que necessàriament ha de tenir influència en la responsabilitat política per l'acció del Govern, en la mesura que apareix un altre actor, al costat del president, que disposa de facultats generals de direcció política sobre el conjunt del Govern. Si aquest nou actor, en la figura de conseller en cap o de conseller primer, exerceix funcions de direcció sobre el conjunt del Govern, és lògic pensar que també ha de ser responsable políticament d'aquestes actuacions i que la responsabilitat solidària del Govern també ha de poder expressar-se mitjançant ell mateix.

Crec que, en aquesta matèria, es pot concloure de manera raonable que el president ha de mantenir la responsabilitat política per l'acció del Govern, però que la delegació fa nàixer una altra responsabilitat sobre l'actuació global del Govern, que correspon al conseller en cap, i que convé que pugui ser delimitada i exigida de manera autònoma.

En la situació actual, amb la regulació establerta a la LPPCE, aquesta distinció no existeix i, per tant, això no és possible: no es pot presentar una moció de censura al conseller en cap que expressi la responsabilitat política que té per l'exercici de les seves funcions de direcció del Govern, malgrat que aquestes siguin limitades i sotmeses a la més alta autoritat del president. Aquest és, al meu entendre, un dèficit institucional important, que perjudica tant les possibilitats d'exigència de responsabilitat política per part del Parlament com també la mateixa figura del conseller en cap, que en la mesura que no disposa d'un àmbit autònom de responsabilitat veu disminuïda la seva autonomia en l'exercici de les seves funcions –que li corresponen a ell, malgrat que el títol d'atribució sigui una delegació del president. I perjudica, segons la meva opinió, també la figura del president, que malgrat que hagi delegat part de les seves funcions executives, relacionades amb la direcció

*ordinària* del Govern, amb la qual cosa manifesta una voluntat d'allunyar-se del dia a dia de l'executiu i potenciar, en canvi, el vessant més representatiu de les seves funcions, no pot prendre distància de l'acció diària de govern.

L'existència d'aquest dèficit, al meu entendre, va quedar palesat en el debat de la moció de censura celebrat l'octubre de 2001, que en part va resultar "enterbolit", si se'm permet l'expressió, per aquesta manca de delimitació de responsabilitats polítiques i va originar alguns comentaris de grups de l'oposició sobre la conveniència que intervingués, per part del Govern, el president, en lloc de fer-ho només el conseller en cap.<sup>13</sup> Sens dubte, la possibilitat d'una responsabilitat política autònoma del conseller en cap permetria modular millor la *intensitat* de l'exigència de responsabilitat al Govern, en poder optar per demanar-la al president o bé només al conseller en cap.

## 5. Una revisió de la censura política al Govern per als supòsits de delegació de funcions del president

La resolució del dèficit institucional que, segons la meua opinió i com ja ha quedat dit, presenta l'actual regulació de la delegació de funcions i de la responsabilitat política del Govern ha de partir, sempre al meu entendre, de les dues premisses bàsiques que indicava abans:

(i) El manteniment de la responsabilitat política del president per l'acció global del Govern, en virtut especialment de la seva disposició sobre el Govern i el seu programa general, amb el qual va ser investit, i com a dipositari de la confiança que el Parlament ha atorgat al Govern.

(ii) L'establiment d'una responsabilitat política autònoma del conseller en cap o figura equivalent que hagi rebut les funcions delegades del president, en la mesura que aquestes comportin facultats de direcció del Govern.

---

13. Especialment, intervencions de Rafael Ribó (*Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, VI legislatura, sèrie P, núm. 66, de 18 d'octubre de 2001, p. 25) i de Pasqual Maragall i Joaquim Nadal (*Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, VI legislatura, sèrie P, núm. 67, de 19 d'octubre de 2001, p. 3 i 16, respectivament).

En la resolució d'això que he denominat dèficit institucional s'ha de tenir en compte, en primer lloc, que la solució pot provenir d'una simple modificació de la LPPCE (i després, en concordança, del Reglament del Parlament), ja que és aquesta Llei la que determina la configuració dels mecanismes que permeten exigir la responsabilitat política del Govern, a partir de les previsions genèriques de l'Estatut d'autonomia. Per tant, l'adaptació del règim de responsabilitat política del Govern a la situació que es genera quan el president ha delegat part de les seves funcions executives, quan aquestes comporten facultats de direcció política global del Govern, no requereix la modificació de l'Estatut, sinó tan sols la d'una llei ordinària com és la LPPCE.

Aquesta modificació, sempre al meu entendre, resultaria convenient per adequar la responsabilitat política al funcionament real de l'executiu i la distribució de papers que s'origina entre el president i el conseller en cap quan s'ha produït una delegació. Perquè aquesta adequació, sobre la base de les dues premisses que s'han indicat més amunt, posa en qüestió l'actual model d'exigència parlamentària de responsabilitat política del Govern, regulat a la LPPCE, i especialment l'actual model de moció de censura, caracteritzat pels trets que s'han posat en relleu en el tercer apartat.

D'una banda, queda afectada la personalització de la responsabilitat política solidària del Govern en la figura del president. El president continua essent responsable de l'acció global del Govern, però al seu costat apareix un altre actor que disposa també de facultats generals de direcció sobre el Govern, que generen igualment una responsabilitat política sobre la seva acció global, i que pot canalitzar també la responsabilitat solidària del Govern. La necessària distinció entre aquests dos plans de responsabilitat política, tots dos globals sobre el conjunt de l'acció del Govern, obligaria a introduir una moció de censura específica al conseller en cap, i així es trencaria el monopoli que exerceix el president quant a les relacions fiduciàries amb el Parlament. Obligaria a introduir una moció individual, almenys respecte al conseller en cap o el conseller que, amb la denominació que pugui tenir en cada moment, hagi rebut funcions delegades del president que comportin facultats de direcció política del Govern.

I en segon lloc, queda profundament afectada també la segona característica que dona forma actualment a la moció de censura: el seu caràcter constructiu. Perquè és obvi que, si el president continua gaudint d'un poder de disposició sobre la composició del Govern, que s'expressa en la facultat de nomenar i remoure lliurement els consellers, i

si el conseller en cap deu les seves funcions a la delegació del president i fins i tot la mateixa existència de la figura depèn de la voluntat del president, el Parlament no pot imposar un conseller en cap al president. No hi ha lloc, per tant, per a una moció de censura constructiva respecte del conseller en cap.

La censura que s'establís hauria de ser, doncs, una censura *simple*, que comportés únicament l'obligació de dimitir (més que no pas de ser remogut pel president, encara que els efectes pràctics d'aquesta diferència siguin inapreciables, però així crec que quedarien salvades les facultats del president sobre la composició del Govern). Qüestió diferent, i que seria més discutible, és si aquesta obligació de dimitir va referida només al conseller en cap o bé s'estén també a la resta de consellers. Crec que hi ha arguments en els dos sentits: la limitació dels efectes de l'aprovació d'una moció de censura al conseller en cap pot sustentat-se en el fet que ell no ha nomenat els consellers i que, per tant, aquests no depenen del seu càrrec. En aquesta línia, es podria defensar que si el que es pretén és una caiguda del Govern en ple, la moció de censura s'ha de dirigir al president. Però crec que també són plausibles, i fins i tot més convincents, els arguments a favor d'una dimissió en ple del Govern (sens perjudici que després el president de la Generalitat nomeni els nous consellers lliurement, fins i tot, és clar, entre els que han dimitit), ja que la moció de censura dirigida al conseller en cap no deixa de ser una reprovació de l'acció global del Govern, precisament per la posició de direcció que ocupa, i ell d'alguna manera expressa i concentra la responsabilitat solidària del Govern. En aquesta segona opció, la posició institucional del conseller en cap queda sens dubte notablement reforçada.

La censura individual, amb independència ara que es pugui dirigir a tots els consellers o només a qui disposi de facultats de direcció, és possible perfectament en el sistema estatutari actual, com mostra el fet que aquest model doble de censura (al president i als consellers) sigui el que segueix la Llei basca del Govern, ja esmentada, que en l'art. 49 preveu la possibilitat d'una moció de censura individual al vicepresident i als consellers, que no té caràcter constructiu, a diferència de la que s'estableix per al lehendakari, i que té com a conseqüència només l'obligació de dimitir de qui ha estat objecte de la censura aprovada pel Parlament. Resulta perfectament possible, doncs, en el nostre sistema parlamentari de govern, fer conviure dues mocions de censura de configuració diversa: constructiva per al president i simple per al conseller en cap o, si es vol estendre a la resta



de membres del Govern, en una opció que també és possible però que ja no té res a veure amb el fet de la delegació de funcions executives del president, per als consellers en general.

En tot cas, aquesta doble previsió de censura, cada una per a un dels plans de responsabilitat política global del Govern que apareixen quan el president delega part de les seves funcions executives, permetria conjugar adequadament els papers que corresponen al president i al conseller en cap quan s'ha produït una delegació que comporta transferència de facultats de direcció política i modular per part del Parlament d'una manera més precisa l'exigència de responsabilitat política en aquestes situacions. ■

# L'autogovern i l'Estatut

**Dr. Antoni Bayona Rocamora**

*Exdirector de l'Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya  
Professor de dret administratiu de la Universitat Pompeu Fabra*

1. L'APROFUNDIMENT DE L'AUTOGOVERN EN EL MARC DE LA VI LEGISLATURA DEL PARLAMENT DE CATALUNYA: ANTECEDENTS I CONSIDERACIONS GENERALS. 2. VALORACIÓ DEL DESENVOLUPAMENT DE L'AUTOGOVERN I DE L'APLICACIÓ DE L'ESTATUT. 3. OBJECTIUS GENERALS DE L'APROFUNDIMENT DE L'AUTOGOVERN I VIES PER ACONSEGUIR-LOS. 4. LA REFORMA DE L'AUTOGOVERN COM A NOU HORITZÓ DE L'AUTOGOVERN. 5. RECAPITULACIÓ.

## **1. L'aprofundiment de l'autogovern en el marc de la VI legislatura del Parlament de Catalunya: antecedents i consideracions generals**

**1.1** Tot i que els treballs realitzats pel Parlament al llarg de la VI legislatura en relació amb l'autogovern no s'han traduït en l'adopció de mesures legislatives pròpiament dites, es pot afirmar sense cap mena de dubte que l'actuació desenvolupada en aquest terreny ha estat especialment intensa, amb l'element afegit d'assentar les bases per a futures actuacions polítiques i legislatives en la propera legislatura. En aquest sentit, cal avançar que s'ha articulat en el si de la cambra un ampli consens de base sobre la necessitat de donar un nou impuls a l'autogovern de Catalunya que, en el moment final de la present legislatura, es tradueix en la demanda d'una reforma de gran abast de l'Estatut que permeti assolir una nova dimensió de l'autogovern.

És especialment important posar en relleu aquest fet, el qual connecta de forma molt directa amb la tasca realitzada per la cambra. Els treballs de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern, que, com veurem, constitueixen el bloc més important de l'activitat parlamentària en aquesta matèria, expliquen en gran part la decisió adoptada per la majoria de forces polítiques (CiU, PSC-CpC, ERC i ICV) d'avançar propostes de reforma del marc estatutari (i tam-



Antoni Bayona Rocamora

bé, en part, de la Constitució), coincidint amb la fase d'elaboració final del document de la Comissió d'Estudi, i que es pot dir que depassen fins i tot les previsions inicials, ja que han desembocat en la constitució d'un nou marc de treball pensat ja en clau directa i específica d'elaboració d'un nou Estatut per a Catalunya (creació de la ponència conjunta acordada per la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local, el dia 19 de febrer de 2003).

Es pot afirmar, per tant, que al llarg de la VI legislatura s'ha assolit a la cambra un acord de base sobre la necessitat de replantejar l'autogovern amb una operació de gran abast polític (nou Estatut d'autonomia) que permeti elaborar inicialment al Parlament, i obrir després les negociacions amb l'Estat, un nou pacte per a l'autogovern de Catalunya que superi els déficits evidenciats pel desenvolupament produït fins ara i assoleixi les dimensions exigides per les dinàmiques polítiques i socials emergents.

**1.2** L'actuació parlamentària central en matèria d'autogovern ha estat, sens dubte, la creació de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern, mitjançant acord del Ple de 14 de novembre de 2000 (BOPC núm. 117). La creació d'aquesta Comissió va ser proposada pels grups parlamentaris de CiU, PSC-CpC, ERC i ICV. D'acord amb la resolució del Ple, l'encàrrec de la Comissió era l'elaboració d'un informe en què es fes la valoració dels resultats de l'aplicació de l'Estatut d'autonomia i d'altres disposicions reguladores de l'autogovern, així com la consideració i proposta de les línies de reforma i desplegament de la legislació estatal i autonòmica per a l'aprofundiment de l'autogovern.

Cal posar en relleu que la creació d'aquesta Comissió ja havia tingut un primer antecedent en l'anterior legislatura, sense que en aquell moment es donessin, però, les condicions polítiques i temporals per poder desenvolupar els treballs i elaborar un informe. No obstant això, aquella comissió d'estudi ja va poder recollir antecedents i informació que després es van actualitzar en el marc de la Comissió d'Estudi constituïda en la present legislatura.

**1.3** Els treballs de la Comissió d'Estudi s'han desenvolupat durant un període llarg de temps, que ha sobrepassat amb escreix el termini inicialment fixat, que era el 30 de juny de 2001.

Les causes d'aquest retard són diverses i s'expliquen essencialment per l'envergadura de la tasca realitzada i la seva complexitat i, de manera molt especial, les vicissituds d'ordre polític que s'han anat produint paral·lelament al desenvolupament de la legislatura. Aquest fet ha de ser remarcat de manera especial, ja que en determinats moments ha plantejat dubtes seriosos sobre la mateixa viabilitat de la Comissió i ha tingut efectes finals sobre l'estructura i el contingut del seu informe final. La dada més rellevant que cal destacar en aquest sentit és la presentació de propostes prèvies de les forces polítiques, un cop ja avançats els treballs de la Comissió, que podia fer pensar en la impossibilitat de completar el treball segons el guió inicialment previst.

Tanmateix, aquest risc es va poder superar finalment, tot i que el contingut de l'informe és clarament tributari de les circumstàncies exposades. Aquestes expliquen, en definitiva, l'elaboració d'un text final que s'estructura en quatre parts: una síntesi dels treballs de la Comissió d'Estudi; les propostes inicials dels partits polítics (presentades en el període que comprèn del 27 de novembre de 2001 al 2 d'abril de 2002); les posicions polítiques finals dels grups parlamentaris, i la incoordinació final dels treballs de la Comissió en les resolucions i mocions aprovades pel Ple del Parlament durant el segon període de sessions de l'any 2002.

Com es pot fàcilment deduir de l'estructura acabada d'exposar, el document final elaborat per la Comissió d'Estudi mostra les tensions polítiques produïdes entorn d'aquesta qüestió al llarg de la present legislatura, que no han permès arribar a l'elaboració d'un informe unitari i de consens, difícil d'aconseguir d'altra banda per raó del tema analitzat i les

## Antoni Bayona Rocamora

És llicenciat en dret per la Universitat Autònoma de Barcelona i doctor en dret per la Universitat Pompeu Fabra. Lletrat del Parlament de Catalunya, actualment en situació de serveis especials, és membre del Consell de l'Audiovisual de Catalunya i professor titular de dret administratiu de la Universitat Pompeu Fabra.

Exdirector de l'Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya, ha estat membre del Consell Consultiu, assessor del Govern de la Generalitat per a l'elaboració de les lleis d'organització territorial i règim local i membre de la Comissió Assessora per a la Modernització de l'Administració Pública.

Entre les seves publicacions destaca el llibre *El dret a legislar en l'Estat autonòmic* i articles en revistes com *Documentación Administrativa* ("Descentralización y desconcentración en las leyes de organización territorial"), *Revista Española de Derecho Administrativo* ("La evolución del concepto de competencia básica en la doctrina y en la jurisprudencia constitucional") i *Autonomies* ("L'organització territorial de Catalunya: marc jurídic i propostes").

preses de posició polítiques a vegades molt divergents sobre el fons de la qüestió.

**1.4** No obstant això, seria precipitat i erroni fer una crítica del document per aquesta raó, ja que de la seva sistemàtica general, i malgrat les dificultats de consensuar una posició comuna, se'n poden extreure molts elements positius que cal destacar des d'ara, sens perjudici de fer-ne una valoració posterior més aprofundida.

N'és el primer, sens dubte, haver pogut realitzar en el document una anàlisi rigorosa i en profunditat de la situació actual de l'autogovern a Catalunya i avançar línies de reforma precises i concretes en els àmbits que presenten mancances. La primera part del document (síntesi dels treballs de la Comissió) és especialment valuosa en la mesura que realitza aquella anàlisi i estableix el marc de futures propostes, que inspiren de forma molt clara les primeres posicions avançades pels partits polítics a les quals hem fet referència.

El segon dels elements que cal remarcar és la capacitat d'haver pogut conciliar en un document unes posicions polítiques divergents (en major i menor mesura, segons el cas), que podien fer difícil l'existència mateixa d'un informe de la Comissió. L'opció de completar l'estudi pròpiament dit (primera part del document) amb les propostes fetes dels grups parlamentaris quan ja es desenvolupaven els treballs de la Co-

missió i amb unes posicions polítiques finals dels mateixos grups parlamentaris, ha permès que la Comissió hagi pogut complir el seu encàrrec i ha dotat el contingut del document de la flexibilitat necessària amb vista a l'aprovació final pel Ple del Parlament.

**1.5** Com a darrera consideració inicial abans d'examinar el treball de la Comissió, convé fer referència a tres circumstàncies que cal tenir ben presents a l'hora de valorar la tasca feta en el marc parlamentari i també les perspectives de futur que queden obertes en aquesta important temàtica.

La primera és el mètode seguit per a l'elaboració de la part inicial del document, que és la que conté pròpiament l'estudi de valoració del desenvolupament de l'autogovern i les propostes d'aprofundiment. Els treballs de la Comissió s'han portat a terme en aquest cas amb una sistemàtica molt oberta que ha incorporat no solament les reflexions fetes des de l'àmbit polític, sinó també des d'institucions i persones expertes en la matèria. El document de la Comissió (publicat íntegrament al BOPC número 366, de 5 de desembre de 2002) dóna referència de nombroses compareixences i de documentació rebuda per la Comissió, que ha constituït una base de treball sòlida i rigorosa. En aquest sentit també cal destacar la tasca realitzada pel lletrat adscrit a la Comissió en la preparació dels diversos documents que la Comissió ha anat elaborant i debatent al llarg del seu treball.

La segona correspon al plantejament ampli amb què s'ha abordat la qüestió de la millora de l'autogovern. Aquesta s'ha decantat clarament cap a l'objectiu de superar les mancances detectades, amb clara projecció cap a l'increment del poder polític i administratiu de la Generalitat. Però també s'ha de dir que l'anàlisi no ha quedat limitada als aspectes pròpiament competencials, sinó que ha entrat decididament en esferes com el reconeixement de la plurinacionalitat de l'Estat, la participació de la Generalitat en les institucions estatals i en les polítiques d'aquesta naturalesa, o la institucionalització de la participació de la Generalitat en la Unió Europea i en les relacions internacionals. Es tracta, doncs, d'una visió àmplia de les relacions Estat-Catalunya, que transcendeix clarament l'àmbit estricte de les competències.

Tot i que aquest ha estat el contingut bàsic de l'estudi, també s'ha de fer ressaltar que, des d'un primer moment i per part d'alguns grups parlamentaris, es va considerar que l'objectiu del treball no havia de

ser únicament la dimensió estatal de l'autogovern, sinó que també calia analitzar el desplegament de l'Estatut realitzat des de les institucions catalanes. Tot i que aquesta part de l'estudi té una entitat menor, es formulen propostes importants, sobretot pel que fa a l'elaboració de lleis pendents (especialment en l'àmbit electoral i participatiu), les relacions Parlament-Executiu i la necessitat d'incorporar al marc institucional propi el reconeixement de drets i deures dels catalans.

La darrera consideració fa referència al marc obert dels mecanismes que es poden utilitzar per aconseguir l'aprofundiment de l'autogovern. L'estudi de la Comissió no en descarta *a priori* cap i en aquest sentit esmenta la possibilitat d'aprofitar el marc constitucional i estatutari vigent, la reforma de l'Estatut amb la possibilitat de reconeixement i actualització dels drets històrics de Catalunya o la mateixa reforma de la Constitució.

**1.6** Tanmateix, com ja s'ha dit abans, les dinàmiques polítiques produïdes en el moment final de l'elaboració del document semblen decantar les opcions futures cap a una aposta centrada essencialment en l'elaboració d'un nou Estatut d'autonomia, recollint la filosofia que es desprèn de la Moció 186/VI, sobre l'autogovern (aprovada pel Ple del Parlament el 14 de novembre de 2002, és a dir, només cinc dies abans de l'aprovació per la Comissió d'Estudi del seu document), en la qual es manifestava la conveniència que el document finalment aprovat inclogués com una de les directrius bàsiques la reforma de l'Estatut d'autonomia i, si escaigués, de la Constitució espanyola. L'aprovació d'aquesta Moció ha contribuït, sens dubte, a la polarització de l'aprofundiment de l'autogovern sobre la reforma futura de l'Estatut, amb un escenari polític que s'ha de contemplar conjuntament d'acord amb el document de la Comissió d'Estudi i les propostes presentades directament pels partits de CiU (Bases per a un nou Estatut nacional de Catalunya), PSC-CpC (Bases per a l'Estatut d'autonomia de Catalunya), ERC (Constitució de l'Estat lliure de Catalunya) i ICV (Proposta de nou Estatut. Bases per a la reforma constitucional i estatutària).

En conseqüència, l'anàlisi que farem tot seguit dels treballs parlamentaris sobre l'autogovern s'ha de centrar com és lògic en la tasca desenvolupada per la Comissió d'Estudi, però sense perdre de vista una dinàmica política ja oberta que ha portat a la creació en aquesta mateixa legislatura d'una ponència conjunta per elaborar la reforma de l'Estatut i que compta ja amb l'avançament de propostes concretes presentades per tots els partits polítics de Catalunya, llevat del PPC.

## 2. Valoració del desenvolupament de l'autogovern i de l'aplicació de l'Estatut

**2.1** El document de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern conté una àmplia i extensa valoració del procés d'aplicació de l'Estatut, en la qual es constata, en primer lloc, el fet inqüestionable de la recuperació i consolidació de l'autogovern de Catalunya, amb la consecució d'una àmplia descentralització política i administrativa, però sense que això signifiqui l'assoliment complet dels objectius i les expectatives exposats en el text estatutari.

Són diversos els dèficits i les mancances que l'estudi posa de manifest en analitzar els diversos elements que han intervingut en el desenvolupament de l'autogovern, els quals incorporen limitacions importants al seu potencial teòric. L'estudi destaca l'existència d'un nucli de traspassos pendents, alguns fins i tot amb sentència favorable del Tribunal Constitucional, però insisteix sobretot, com a element restrictiu més important, en les circumstàncies que han portat a un exercici clarament expansiu de les competències estatals, que ha anat en detriment de l'esfera competencial que podia haver assumit la Generalitat.

**2.2** L'exemple més significatiu és, sens dubte, el concepte i abast que s'ha donat a les competències bàsiques de l'Estat, que lluny de quedar limitades a l'establiment de principis o directrius normatives generals s'han desnaturalitzat fins al punt de convertir-se en lleis molt completes i detallades, que no deixen espais reals per poder formular opcions pròpies de regulació i desenvolupament. L'expansió de la moció de bases no s'ha limitat a aquest efecte, de per si prou negatiu, sinó que ha arribat a justificar en moltes ocasions la intervenció estatal en el pla de la reglamentació i la reserva de funcions executives. Cal afegir que aquest fenomen no és aïllat, ja que d'acord amb l'article 149.1 CE són molt nombrosos els casos en què l'Estat disposa de competències de tipus bàsic.

Els efectes negatius per a les competències de la Generalitat que es deriven de l'extensió de les bases s'han vist agreujats per altres elements col·laterals, com són les reserves de llei orgànica, que han estat interpretades normalment en sentit també expansiu, i per la configuració final de caràcter transversal o horitzontal que s'ha donat a alguns títols competencials de l'Estat, especialment els relatius a la regulació de les condicions bàsiques per garantir la igualtat en l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals (149.1.1 CE) i a l'ordenació general de l'activitat econòmica (149.1.13 CE).



**2.3** La valoració del desplegament autonòmic que fa el document de la Comissió no s'atura, però, en aquests aspectes estrictament competencials, sinó que comprèn tots els altres àmbits que cal considerar en el pla de les relacions amb l'Estat, i analitza també els aspectes sobrevinguts després de l'aprovació de la Constitució i de l'Estatut. Són especialment significatives en aquest sentit les crítiques sobre la manca d'adaptació de l'Administració de l'Estat i de justícia al nou marc autonòmic i, de manera especial, la constatació de la feblesa dels instruments de participació i relació entre l'Estat i les autonomies, derivats directament de la manca de configuració del Senat com a veritable cambra de representació territorial i de l'escassa aplicació d'una cultura de participació en les polítiques generals articulada a partir de plataformes ben definides, sòlides i amb veritables poders de coordinació i cooperació.

En aquest pla participatiu també cal assenyalar la greu mancança que es presenta a l'Estat espanyol pel que fa a la participació autonòmica en els assumptes de la Unió Europea. L'estudi de la Comissió posa molt èmfasi en aquesta qüestió per l'anomalia que suposa la inexistència d'aquest canal participatiu quan les decisions europees poden afectar directament les competències de la Generalitat. Es constaten en aquest cas les dificultats d'establir canals participatius efectius, tenint en compte altres experiències comparades que il·lustren clarament la possibilitat de potenciar-los, fins i tot amb fórmules de participació directa davant les institucions europees.

**2.4** Comentari especial mereix l'opinió de la Comissió sobre el reconeixement plurinacional de l'Estat. La valoració també és negativa en aquest punt concret, per l'escàs aprofundiment dels principis constitucionals que reconeixen i emparen el pluralisme de la societat espanyola. La diferenciació entre nacionalitats i regions i el mateix pluralisme cultural i lingüístic al qual es refereixen els articles 2 i 3 de la Constitució no han tingut pràcticament cap reflex en la posició institucional i política de les comunitats que, com Catalunya, tenen un component nacional propi ni han servit per introduir en l'actuació estatal una cultura de reconeixement i assumpció de la diferència dintre de la realitat social plural que presenta l'Estat espanyol.

**2.5** Per acabar, dins aquest apartat valoratiu de l'aplicació de l'Estatut, el document de la Comissió incorpora un element crític intern, en relació amb l'existència d'algunes mancances en el desplegament legislatiu de

competències de la Generalitat. Els casos més evidents són el de la Llei electoral i l'absència d'un marc general en matèria educativa.

Tot i així, no es pot oblidar la dada objectiva que Catalunya ha estat de lluny la comunitat que més activitat legislativa ha tingut, una activitat pionera i innovadora en nombroses ocasions, i que l'exercici de les competències autonòmiques, especialment les legislatives, s'ha vist molt condicionat per una intervenció estatal que en alguns casos només deixa espais intersticials que dificulten opcions legislatives generals.

### 3. Objectius generals de l'aprofundiment de l'autogovern i vies per aconseguir-los

**3.1** D'acord amb la diagnosi feta sobre els dèficits del desenvolupament autonòmic i de l'aplicació de l'Estatut, el document de la Comissió d'Estudi estableix sis objectius o eixos bàsics que han d'articular un salt qualitatiu en l'aprofundiment de l'autogovern. Aquests objectius són l'ampliació de les competències de la Generalitat, el reforçament de la posició de la Generalitat com a part de l'Estat, la institucionalització de la presència de la Generalitat en la Unió Europea i en l'àmbit de les relacions internacionals, el ple reconeixement del principi de plurinacionalitat de l'Estat i l'ampliació dels drets i deures dels ciutadans de Catalunya.

Sobre tots aquests àmbits, el document de la Comissió d'Estudi formula propostes força precises –amb un treball de concreció que cal remarcar– que en el cas de les competències es refereixen exhaustivament a pràcticament tots els àmbits materials possibles, i en els altres incideixen sobre els elements bàsics sobre els quals s'hauria d'estructurar el nou escenari de l'autogovern (Senat, Tribunal Constitucional, Poder Judicial, Administració de l'Estat, símbols i protocol, Unió Europea i relacions internacionals, i millora del funcionament de les institucions de la Generalitat).

Un element nou que cal destacar és la proposta explícita que es formula en relació amb la conveniència d'ampliar la referència actualment limitada que fa l'Estatut als drets i deures dels catalans. Aquesta proposta té una gran transcendència política i jurídica ja que suposaria atribuir a l'Estatut una funció fins ara no explorada, però molt interessant des de la perspectiva interna de Catalunya i del valor de la mateixa norma estatutària.

**3.2** Pel que fa a les vies o mecanismes per aconseguir aquests objectius, el document de la Comissió no exclou *a priori* cap de les possibilitats existents: l'exhauriment del potencial del marc constitucional i estatutari, la reforma de l'Estatut i la reforma constitucional.

L'aprofitament del potencial del marc constitucional i estatutari és una primera alternativa d'abast més gran del que es podria pensar inicialment, ja que el dona el grau d'obertura i flexibilitat que ofereix el nostre model constitucional en comparació amb d'altres. Les possibilitats d'un exercici alternatiu de les competències estatals, sobretot les bàsiques, o de la utilització de les transferències de l'article 150.2 CE permetrien introduir una nova direcció en el procés pensada ara en clau autonòmica. També val a dir que el mateix Tribunal Constitucional ha admès l'existència d'aquest marge d'aplicació en nombrosos àmbits, la qual cosa situa en el pla de la voluntat política el sentit del desenvolupament de l'autonomia.

En relació amb la reforma de l'Estatut com a via d'aprofundiment de l'autogovern, la posició que adopta el document de la Comissió no és gaire optimista. S'afirma que sense una prèvia reforma constitucional el marge existent és reduït, llevat que aquesta reforma es pugui fonamentar en la clàusula de reconeixement i actualització dels drets històrics de Catalunya. Es produeix aquí una certa paradoxa entre els criteris que sustenta el document i la dinàmica política posterior que ha fet apostar a les diverses forces partidàries d'incrementar l'autogovern per jugar fonamentalment la carta de la reforma de l'Estatut com a element bàsic de la seva estratègia. Com tindrem ocasió de comentar en el darrer apartat d'aquesta crònica, existeixen diversos arguments i tècniques, a banda de l'aplicació dels drets històrics, per considerar que hi ha un marge substancialment important per reformar l'Estatut i replantejar-ne a fons el contingut.

La reforma de la Constitució s'apunta en el document com una via possible si es tracta d'una reforma puntual del Senat (per convertir-lo en cambra de representació territorial) o per flexibilitzar el sistema de relacions entre comunitats autònomes. Al marge d'aquests aspectes concrets, el document posa en relleu les dificultats de la reforma constitucional per l'especial rigidesa que té, així com l'oportunitat d'una reforma d'aquesta mena si el que es tracta és d'abandonar l'actual model i substituir-lo per un de nou, possibilitat sobre la qual no es pronuncia la Comissió.

**3.3** Com dèiem fa un moment, el tractament que fa el document d'aquestes tres vies d'aprofundiment de l'autogovern no encaixa del tot en la

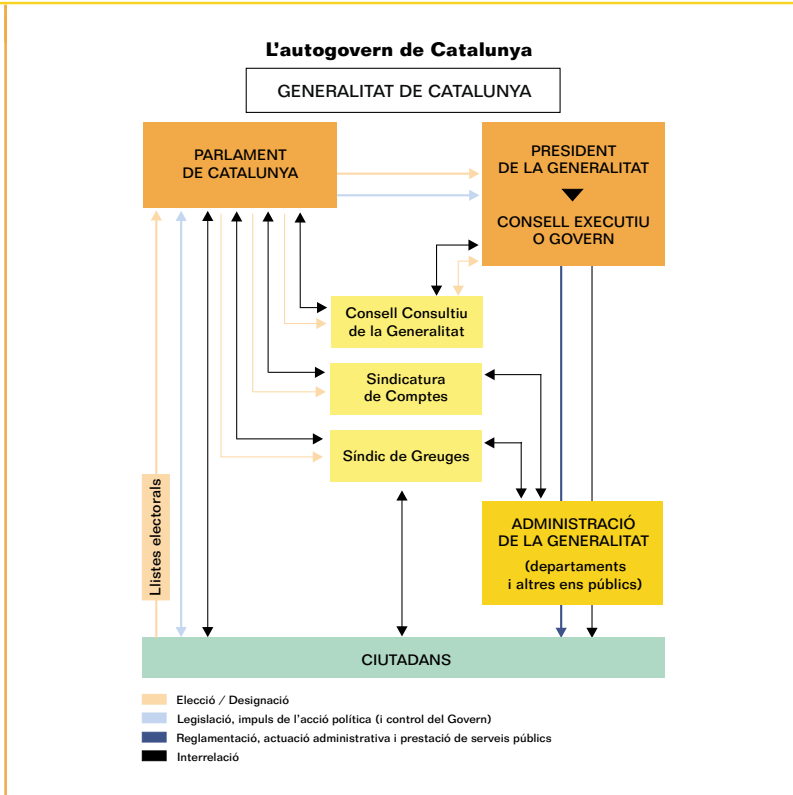
dinàmica política seguida a partir de la seva aprovació pel Ple de la cambra, que s'ha focalitzat en les propostes de reforma o d'elaboració d'un nou Estatut, amb retocs constitucionals puntuals en alguns casos. Sembla, per tant, que s'abandona, com a element referencial inicial, l'aprofitament del potencial del marc vigent a partir d'una relectura o aplicació alternativa, i tampoc no es considera la necessitat d'una operació de reforma constitucional per assolir l'objectiu de la millora de l'autogovern.

Una possible explicació del decantament d'aquesta estratègia pot trobar-se en el fet de donar-se en la reforma de l'Estatut unes característiques procedimentals i de garantia que no ofereixen les altres dues solucions. La lectura alternativa del marc constitucional i estatutari vigent no assegura la seva estabilitat futura, atès el seu propi marge de fluctuació, que li permet jugar sempre en un doble sentit. D'altra banda, la reforma constitucional, per la seva magnitud teòrica i obertura, pot tenir unes implicacions i uns riscos elevats, sobretot quan aquesta operació no es pot controlar des de Catalunya.

En canvi, el procés de reforma de l'Estatut compta amb uns elements ben diversos. En primer lloc, és una iniciativa que pot adoptar el Parlament, amb l'obtenció prèvia d'un consens ampli a Catalunya. En segon lloc, la seva negociació amb l'Estat queda sempre condicionada al manteniment de la iniciativa inicial. I, en tercer lloc, és una via que permet plantejar un avenç en l'autogovern des de la dinàmica pròpia de Catalunya, és a dir, a partir del seu particular Estatut, sense incidir necessàriament en el model general. A banda de tot això, també és important remarcar la garantia que ofereix l'Estatut pel seu especial procediment paccionat de reforma, en comparació amb la vulnerabilitat que presenta la relectura de la Constitució i de l'Estatut.

#### **4. La reforma de l'Estatut com a nou horitzó de l'autogovern**

**4.1** Com ja s'ha comentat, la fase final dels treballs de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern es va veure depassada per una dinàmica política dirigida ja directament a la proposta d'un nou Estatut d'autonomia. Així es posa en relleu en la Moció 186/VI del Parlament de 14 de novembre de 2002, és a dir, adoptada just sis dies abans que la Comissió aprovés el seu document, en la qual la reforma de l'Estatut s'inclou com a primera directriu a considerar. Per aquesta ma-



Font: Parlament de Catalunya

teixa raó, les posicions polítiques finals que incorpora el document de la Comissió apunten ja clarament cap a aquesta direcció, especialment en el cas dels grups parlamentaris de CiU, PSC-CpC i ERC.

Aquesta tendència s'ha consolidat posteriorment durant els primers mesos del 2003 amb la creació de la ponència conjunta que ha d'elaborar la proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia, i amb la presentació pública per part dels mateixos partits polítics (excepte el PPC) de les seves propostes de reforma.

Tot i que en aquestes propostes es poden trobar algunes referències a la modificació constitucional, es pot afirmar, però, que la reforma de l'Estatut o l'elaboració d'un nou Estatut s'ha convertit en l'element emblemàtic de l'aprofundiment de l'autogovern, entorn del qual cal presumir que se centrarà el màxim interès amb vista a les properes eleccions al Parlament de Catalunya.

**4.2** La futura reforma de l'Estatut suscita en el pla jurídic un debat que fins ara no s'ha posat especialment de manifest. De la lectura dels documents presentats pels partits polítics es desprèn en alguns casos un plantejament molt ambiciós quant a les propostes formulades que, si fossin aplicades, permetrien introduir una nova dinàmica en la manera de concebre i entendre l'autogovern. La recuperació d'importants espais competencials, la configuració de la Generalitat com a Administració ordinària, el reconeixement de la projecció exterior de Catalunya i la seva participació a Europa, l'establiment d'un marc institucional de bilateralitat Estat-Catalunya, un nou marc de finançament o el reconeixement dels drets històrics i de la singularitat de Catalunya són els elements més significatius d'aquest possible canvi d'orientació.

Tanmateix, l'ambició que mostren aquestes propostes contrasta *a priori* amb el marge escàs d'actuació de la reforma estatutària, segons queda exposat en el mateix document elaborat per la Comissió d'Estudi. És important, doncs, justificar sobre la base d'arguments jurídicoinstitucionals l'existència d'aquest marge de maniobra i les tècniques que es poden utilitzar per explotar-lo, per tal que les propostes polítiques puguin ser efectivament operatives. La necessitat de trobar aquests arguments esdevé encara més gran davant les postures que sostenen que el marc constitucional no dóna més espai de resposta per incrementar l'autogovern.

**4.3** No és aquest el lloc idoni per abordar de forma àmplia i exhaustiva aquesta qüestió, però sí que ho és per apuntar-ne algunes idees, si més no per fer palès que el marge de maniobra existeix i que no és precisament menor. Un cop més, es demostra com el debat jurídic no és l'element veritablement decisiu, sinó que el que compta és la voluntat política –i el possible consens, com és lògic– en un marc constitucional que permet diverses possibilitats aplicatives.

Les característiques d'aquest marc constitucional són precisament les que permeten considerar la possibilitat d'una dimensió estatutària sensiblement diferent de l'actual. Cal tenir present que no hi ha a la Constitució un model autonòmic plenament definit com succeeix en altres ordenaments comparats de tipus federal o regional. Com han destacat alguns autors, el títol VIII de la Constitució porta implícit un important grau de "desconstitucionalització", en la mesura que el disseny final de l'autonomia depèn de l'aplicació d'altres factors constitucionals o extraconstitucionals. El mateix sistema de remissió a l'Estatut per configurar i determinar el contingut de l'autonomia és una bona mostra d'aquesta apreciació.

L'Estatut d'autonomia, que incorpora en el seu si un veritable pacte per a l'autogovern, constitueix l'element de concreció de l'autonomia que compleix una funció de complement constitucional, especialment pel que fa a la distribució final de les competències entre l'Estat i la Generalitat.

A partir d'aquí, és possible imaginar algunes alternatives a les tècniques de distribució de competències emprades fins ara, per tal de dotar-les de més garantia de contingut. Es podria imaginar, per tant, un nou marc estatutari que, en desenvolupament de la Constitució i especialment de l'article 149.1 CE, delimités positivament unes clàusules competencials més precises i detallades, que donessin més contingut i garantia a l'espai competencial autòmic.

Al marge d'aquesta solució, que permetria eliminar bona part dels dubtes interpretatius que presenten les actuals clàusules més genèriques i indeterminades de l'Estatut, també es podria pensar en altres hipòtesis d'ampliació competencial. N'és una la que es dedueix de la doctrina del Tribunal Constitucional segons la qual els estatuts tenen capacitat per modular o condicionar l'abast de les competències de l'Estat. Hi ha una jurisprudència clara en aquesta direcció que ha permès, per exemple, el reconeixement de règims especials dins el marc d'una competència bàsica estatal, per tal d'exceptuar l'aplicació d'una part d'aquesta legislació a matèries com la funció pública o el règim local, quan així es pot desprendre d'una expressa precisió constitucional o "estatutària". Pot ser oportú recordar en aquest sentit que aquesta doctrina ja ha estat aplicada en relació amb Catalunya (règim de creació de les comarques, Pla d'obres i serveis). Això confirma, per tant, el paper de complement constitucional que desenvolupa l'Estatut i la capacitat que té a l'hora de configurar l'esquema final de la distribució de les competències.

El potencial que s'acaba d'exposar es podria incrementar considerablement si el nou Estatut fes ús de la disposició addicional primera de la Constitució i reconegués i actualitzés els drets històrics de Catalunya. Els antics furs de Catalunya i els antecedents més moderns del seu autogovern permeten sostenir l'aplicació d'aquella disposició, com demostra el fet que ja s'hagi introduït a l'Estatut d'Aragó. Els drets històrics no queden, doncs, limitats als territoris basconavarrossos. D'altra banda, el reconeixement dels drets històrics no és una qüestió merament nominalista o simbòlica, ja que concretar-los pot traduir-se

en una "variable" competencial d'especial importància per a la flexibilització del mateix marc constitucional i, més específicament, de l'article 149.1 CE. La doctrina del Tribunal Constitucional ha admès aquesta afectació i ha arribat a equiparar els drets històrics amb una garantia institucional de competències.

Una altra possibilitat constitucional podria consistir a complementar la reforma de l'Estatut amb la utilització simultània de l'article 150.2 CE, que permet la transferència de competències de titularitat estatal. El marge de maniobra d'aquesta tècnica competencial pot ser molt gran, ja que la seva aplicació depèn en gran part de criteris d'apreciació polítics, i fins i tot es podria pensar a incloure aquesta solució dins el mateix marc de l'Estatut. L'Estatut és formalment una llei orgànica i pot servir, doncs, com a llei de l'article 150.2 CE. Només caldria excloure aquestes transferències del procediment de reforma estatutària per no condicionar una hipotètica reversió unilateral de l'Estat, que ha d'ésser sempre possible en aquest cas.

**4.4** L'experiència de l'Estatut actual ens el mostra com una norma quasi estrictament competencial, amb escassa regulació d'altres aspectes de l'autogovern, àdhuc de les institucions pròpies. Aquest és un model que també es pot corregir des de diferents vessants per tal de donar a l'Estatut una funció més completa i propra a la que és pròpia d'un marc constitucional. Tot i que la Constitució reserva a l'Estatut unes funcions constitucionals específiques, d'això no se'n pot deduir la impossibilitat d'assolir-ne d'altres si no resulta contrari a la Constitució i donar al mateix temps a l'Estatut una major completesa i consistència com a norma vertebradora dels diferents elements que es vinculen a l'autogovern.

En aquest camp s'obren diverses possibilitats amb efectes vers l'Estat i l'àmbit intern de Catalunya. En el primer cas, es podria pensar a obrir un nou espai de regulació estatutària –actualment quasi inexistent– per tal de configurar un règim de participació de la Generalitat en les polítiques estatals per mitjà d'uns instruments dissenyats a aquests efectes, que podrien incorporar criteris de bilateralitat. L'establiment d'un marc participatiu a escala europea i exterior podria ser una altra opció estatutària, així com el reconeixement dels elements de singularitat nacional de Catalunya, amb capacitat generadora d'obligacions i conductes de garantia, respecte i promoció per part de l'Estat.



Pel que fa a l'àmbit intern, també s'obren diverses possibilitats de desenvolupament estatutari que, més enllà de la regulació institucional pròpiament dita, podrien incidir sobre altres esferes, com seria el cas del règim electoral i de participació ciutadana o la introducció de principis i criteris relatius als drets i deures dels catalans. Cal advertir, no obstant això, que en la regulació i desenvolupament a l'Estatut d'aquests aspectes interns de l'autogovern es pot produir un efecte indirecte de remissió a l'Estat de qüestions que haurien de correspondre a l'àmbit domèstic català. El caràcter de norma estatal que té l'Estatut provoca aquest problema i potser seria oportú valorar en aquest punt algunes vies intermèdies que permetessin donar una cobertura mínima estatutària però que, al mateix temps, permetessin un marge de desenvolupament important estrictament intern. La previsió a l'Estatut d'una llei institucional bàsica de Catalunya aprovada per majoria especialment reforçada (Estatut interior) podria ser una opció equilibrada.

Per acabar, en relació amb el capítol de drets i deures, convindria tenir present que el nostre sistema constitucional no permet gaire marge en aquest àmbit. La Constitució ja preveu una regulació força àmplia dels drets i deures i estableix, a més, una reserva de llei orgànica per desenvolupar-los. L'espai estatutari es veu necessàriament condicionat per aquest fet, amb la qual cosa caldria ser especialment imaginatiu en les fórmules (polítiques i jurídiques) per incorporar declaracions o catàlegs relatius a principis rectors de l'actuació dels poders públics o als drets i deures dels ciutadans, sense generar unes expectatives superiors a les que efectivament es puguin assolir.

## 5. Recapitulació

Les reflexions que s'acaben de fer són suficients per confirmar, si més no, el potencial que encara pot tenir una reforma de l'Estatut, si es planteja a fons i s'utilitzen totes les vies i opcions que permet la Constitució. També posen en relleu la capacitat d'adaptació que té el nostre marc constitucional, fins al punt de permetre un salt qualitatiu considerable en l'autogovern que superi els dèficits importants de l'experiència actual i li doni en el futur més contingut i garantia. Ens trobem, per tant, davant d'unes expectatives que queden apuntades al final d'aquesta legislatura després d'un procés parlamentari llarg i evolutiu i que de ben segur condicionaran profundament els processos polítics que s'han de produir a Catalunya i a Espanya en els propers mesos. ■

# La iniciativa legislativa popular. Especial referència a la pràctica de la VI legislatura del Parlament de Catalunya

**Dra. Maria Jesús Larios Paterna**  
*Professora titular de dret constitucional  
de la Universitat de Barcelona*

1. NATURALESA JURÍDICA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR. 2. LA INICIATIVA LEGISLATIVA EN L'ORDENAMENT CATALÀ. 2.1. La competència autonòmica per regular la iniciativa legislativa popular. 2.2. Trets principals de la regulació de la Llei 2/1995, de 23 de març, de la iniciativa legislativa popular. 2.2.1. L'admissió de les proposicions d'iniciativa legislativa popular. 2.2.2. Recollida de signatures i tramitació parlamentària de les proposicions d'iniciativa popular. 3. LES INICIATIVES LEGISLATIVES POPULARS PRESENTADES DURANT LA VI LEGISLATURA.

## 1. Naturalesa jurídica de la iniciativa legislativa popular

La iniciativa legislativa popular és una forma d'exercici del dret de participació política reconegut com a dret fonamental dels ciutadans en l'article 23 de la Constitució. Aquest precepte preveu que la participació ciutadana en els assumptes públics es pot produir de forma directa o per mitjà de representants lliurement elegits en eleccions periòdiques per sufragi universal. Així com la participació a través de representants té una concreció molt determinada, l'exercici del dret de sufragi, la participació directa, que no defineix la Constitució, es concreta en diferents institucions, essencialment el referèndum o plebiscit i la iniciativa legis-



Maria Jesús Larios Paterna

lativa popular.<sup>1</sup> El tractament comú d'aquestes dues institucions és habitual quan s'aborda la seva anàlisi –plantejant-ne la compatibilitat amb les institucions de democràcia representativa– o fins i tot la seva regulació.<sup>2</sup> Ara bé, la iniciativa legislativa popular en l'ordenament català (i també en l'ordenament estatal i de la resta de comunitats autònomes) té com a element de diferenciació amb les institucions de democràcia directa pròpiament dites com el

referèndum o plebiscit que els ciutadans proposen un text legislatiu a la cambra, que lliurement decidirà en primer lloc si el pren en consideració i posteriorment si el transforma en llei, sense tenir cap efecte decisoris. Excepcionalment la iniciativa legislativa popular pot tenir efectes decisoris, com a Europa a Suïssa i als *länder* alemanys, on si la cambra no transforma en llei la proposta popular es pot celebrar un referèndum sobre aquesta.<sup>3</sup> En canvi, en altres països europeus com Itàlia o Àustria

1. A la Sentència 119/1995, de 17 de juliol, el Tribunal Constitucional va vincular la participació directa de l'art. 23.1 CE a la participació política i afirma que perquè pugui "considerar-se com una concreta manifestació de l'article 23 CE és necessari que es tracti d'una participació política, és a dir, d'una manifestació de la sobirania popular, que normalment s'exerceix a través de representants i que, excepcionalment, pot ser directament exercida pel poble, la qual cosa permet concloure que aquests drets se circumscriuen a l'àmbit de la legitimació democràtica directa de l'Estat i de les diferents entitats territorials que l'integren, i en queden fora altres títols participatius que deriven bé d'altres drets fonamentals, bé de normes constitucionals d'altra naturalesa o bé, finalment, del seu reconeixement legislatiu" (FJ 3).
2. Com es pot apreciar en les discussions constitucionals sobre la iniciativa legislativa popular, on els arguments dels grups parlamentaris per limitar aquesta institució són els mateixos del referèndum. Així, sobre l'exclusió de la reforma constitucional de la iniciativa legislativa popular, PECES-BARBA afirma que la iniciativa en aquesta matèria "no es ni tiende a favorecer la existencia de la democracia, sino, por el contrario, a causar graves dificultades a la democracia", i SOLÉ TURÀ, que la democràcia semidirecta "no se ejerce sólo ni principalmente por la vía plebiscitaria, sino que significa prever en la Constitución formas de participación". Es pot veure una anàlisi dels debats doctrinals a RAMÍREZ, M. (1985). *La participación política*. Madrid: Tecnos (p. 51-66).
3. Als *länder* alemanys es pot veure clarament la influència de la regulació històrica de la Constitució de Weimar. Podeu consultar JÜRGENS, G. (1993). *Direkte Demokratie in den Bundesländern. Gemeinsamkeiten, Unterschiede, Erfahrungen. Vorbildfunktion für den Bund?* Stuttgart: Richard Boorberg Verlag; pel que fa a Suïssa, KOBACH, K.W. (1994). "Switzerland". A: BUTLER, D.; RANNEY, A. (ed.). *Referendums around the world: the growing use of direct democracy* (p. 98-153). Basingstoke: Macmillan. SCARINI, P.; TECHSEL, A.H. (1996). "Démocratie directe en Suisse: l'élite politique victime des droits populaires?". *Revue suisse de science politique*, núm. 2 (p. 201-232).

també és l'òrgan legislatiu qui decideix lliurement sobre l'aprovació final de la proposta d'origen popular. La incorporació d'aquesta figura a la Constitució austríaca de 1920 va ser clarament influïda per KELSEN, autor que en els seus escrits fa referència a aquesta institució com un dels mecanismes necessaris per a la revitalització del Parlament.<sup>4</sup>

Amb aquesta configuració d'instrument de proposta legislativa, la iniciativa legislativa popular té una naturalesa, funcionament i efectes ben diferenciats del referèndum o plebiscit, de manera que és adequat distingir-la també conceptualment. Aquesta institució pot ser considerada com un mecanisme de democràcia participativa tal com la doctrina italiana ha definit aquesta categoria, activitats desenvolupades pels ciutadans com a individus o com a representants de formacions socials, amb la finalitat d'influir en els assumptes públics, sense traduir-se directament en actes jurídics que conloguin un procediment.<sup>5</sup> Aquests instruments completen les institucions de democràcia representativa sense confrontar la decisió pública amb la voluntat popular, ja que no tenen mai caràcter decisor i en general atorguen més protagonisme als ciutadans en la formació de la voluntat estatal. Els mecanismes de democràcia participativa pretenen incloure la màxima participació possible dels ciutadans en l'ordenació de la comunitat. Aquests procediments impliquen, en el fons, institucionalitzar o establir vies jurídiques a una realitat en què les necessitats de regulació dels temes rellevants per a determinats col·lectius es generen i arriben al Parlament freqüentment mitjançant la pressió i actuació dels moviments i organitzacions socials. La inclusió d'aquests mecanismes en la institució parlamentària, seu del debat públic i de la representació de la pluralitat d'interessos en la societat, permet una integració dels interessos més gran i més completa. D'aquesta manera, la iniciativa legislativa popular va més enllà de ser un instrument de participació individual, a la

- 
4. KELSEN va propugnar una reforma en un sentit democratitzador partint de la base que el parlamentarisme és l'única forma que pot plasmar la idea de la democràcia dintre de la realitat social del seu temps. Assumint que és impossible dur a la pràctica la democràcia directa, afirma que dintre de la possible reforma del parlamentarisme seria desitjable que s'intensifiquessin els seus elements democràtics, potenciant una major participació dels ciutadans a través d'institucions com el referèndum, la iniciativa popular i l'increment del control ciutadà sobre el mandat dels seus parlamentaris (possibilitat de revocació, limitació de la immunitat parlamentària i supressió de la inviolabilitat). KELSEN, H. (1934). *Esencia y valor de la democracia*. Madrid: Labor (p. 50 i seg.).
  5. PIZZORUSSO, A. (1980). "Democrazia partecipativa e attività parlamentare". A: *Parlamento, Istituzioni, Democrazia*. Milà: Giuffrè Editore (p. 133). A Espanya: BIGLINO CAMPOS, P. (1987). "La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal". *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19 (p. 88-94).

## Maria Jesús Larios Paterna

És professora titular de dret constitucional de la Universitat de Barcelona i llicenciada i doctora en dret per la mateixa Universitat.

Ha publicat el llibre *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, editat pel Congrés dels Diputats. És també autora de diverses publicacions en matèria de dret parlamentari sobre aspectes relatius al funcionament de les cambres i la seva organització. Una altra línia d'investigació és el dret a l'educació, tant des d'una perspectiva general com sobre temes més específics, especialment els drets educatius dels immigrants, àmbit en què també ha publicat diversos articles.

Forma part del Grup d'Estudis Constitucionals de la Universitat de Barcelona i actualment treballa en diversos projectes d'investigació, com ara "Els drets dels estrangers immigrants" i "Les transformacions del sistema de garanties dels drets fonamentals en l'àmbit intern i en l'àmbit internacional".

manera clàssica, ja que és també, o sobretot, un instrument a través del qual els sectors socials afectats, organitzats de forma permanent o *ad hoc*, activen l'aprovació d'una normativa que té el suport d'un sector de la població, necessari perquè la iniciativa pugui arribar al Parlament. En definitiva, es pot dir que en aquesta institució convergeixen el fet de ser projecció d'un dret constitucional i el fet de ser una institució de democràcia participativa que permet articular la participació dels grups i organitzacions socials en el procés de formació de la voluntat pública, d'acord amb el principi de participació de l'article 9.2 de la Constitució i l'article 8.2 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, que estableixen com a mandat als poders públics facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social.

La iniciativa legislativa popular s'insereix d'aquesta manera de forma natural en el sistema parlamentari i més concretament en el procediment legislatiu. Consisteix en una forma més d'impulsar-lo, amb unes peculiaritats i efectes propis, però sense que es plantegi la seva compatibilitat amb els mecanismes de democràcia representativa, atès que la supremacia del Parlament i la seva plena competència per decidir sobre l'aprovació d'un text legislatiu no en resulten afectades.<sup>6</sup>

6. BEZZI, D. (1990). *Iniziativa legislativa popolare e forma di governo parlamentare*. Milà: Giuffrè Editore (p. 71).

## 2. La iniciativa legislativa popular en l'ordenament català

L'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) reconeix la iniciativa legislativa popular en l'article 32.6, on es fa una remissió a la regulació per llei, d'acord amb el que estableixi la llei orgànica prevista en l'article 87.3 de la Constitució. En compliment a aquest mandat i al principi participatiu contingut en l'article 8.2 de l'EAC, es va aprovar la Llei catalana 2/1995, de 23 de març, de la iniciativa legislativa popular. Abans d'analitzar-ne els trets essencials hem de plantejar-nos fins a quin punt el legislador català està vinculat per la normativa estatal, la Llei orgànica 3/1984, de 26 de març, reguladora de la iniciativa legislativa popular, a la qual es remet l'Estatut, i quina ha estat la influència d'aquesta norma estatal en la Llei catalana.

### 2.1. La competència autonòmica per regular la iniciativa legislativa popular

La potestat d'autogovern comporta, entre d'altres, la capacitat de la comunitat autònoma de dotar-se d'institucions polítiques i regular-les amb plena autonomia.<sup>7</sup> La vinculació del legislador autonòmic a la Constitució com a norma suprema de l'ordenament jurídic és més matisada quan el seu contingut es refereix estrictament a institucions estatals, ja que si aquest s'apliqués plenament, la potestat d'autogovern quedaria fortament limitada.<sup>8</sup> D'aquesta manera, la determinació de l'estructura i les funcions del Parlament està subjecta al principi d'homogeneïtat politicoconstitucional de l'article 152 de la Constitució –democràcia representativa i sistema de govern parlamentari– però no als preceptes referits a l'estructura, funcionament o organització de les Corts Generals.<sup>9</sup> La regulació de la iniciativa legislativa popular s'inclou en la potestat d'autogovern, en la mesura que es tracta d'un instrument de participació política i implica establir els titulars de la iniciativa legislativa en el Parlament autonòmic, per la qual cosa inicialment el legislador català té la competència exclusiva per definir-la i regular-la.

7. AJA, E. (1988). "El concepte d'autonomia". A: AJA, E.; ALBERTÍ, E.; AGULLÓ, A. (et al.). *Comentaris a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, vol. I. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics (p. 103).

8. ALBERTÍ, E. (et al.) (2002). *Manual de dret públic de Catalunya*. Madrid, Barcelona: Marcial Pons (p. 60 i seg.).

9. En aquest sentit, STC 179/1989, de 2 de novembre.

Per determinar la competència autonòmica per a la regulació de la iniciativa legislativa popular s'ha de tenir en compte un altre aspecte, ja assenyalat, com és que a través de la iniciativa legislativa popular s'exerceix el dret de participació política de l'article 23.1 de la Constitució, i el seu desenvolupament directe correspon al legislador estatal mitjançant llei orgànica (art. 81.1 CE).<sup>10</sup> Aquesta circumstància explica la remissió de l'Estatut d'autonomia a la llei orgànica estatal que reguli la iniciativa legislativa popular (art. 32.6 EAC), la qual s'ha d'entendre en el sentit que el legislador català està únicament vinculat a allò que impliqui desenvolupament del dret fonamental de participació política i no a tota la regulació continguda en la Llei orgànica 3/1984, de 26 de març, reguladora de la iniciativa legislativa popular (LILP). Fent un exercici aproximatiu al contingut de la legislació estatal que ha de ser necessàriament respectat per la normativa autonòmica, cal dir, en primer lloc, que evidentment no és vinculant el nombre de signatures sinó únicament que aquest sigui adequat i proporcional a la població, de manera que no la faci impracticable.<sup>11</sup> En segon lloc, quant a la tramitació parlamentària, la vinculació del legislador autonòmic està en la configuració de la figura com un instrument de proposta legislativa, és a dir, de participació dels ciutadans en la funció legislativa sense caràcter decisorí. En canvi, altres aspectes de la tramitació, com el sotmetiment de la iniciativa legislativa popular a la presa en consideració, correspon decidir-ho a la cambra catalana d'acord amb la seva capacitat d'autoorganització.<sup>12</sup> En tercer lloc, les causes d'inadmissió previstes a la llei estatal no són aplicables en l'àmbit autonòmic, però sí la necessitat de la seva previsió legal i la seva proporcionalitat. En quart lloc, resulta vinculant la protecció jurisdiccional del dret i la previsió de mesures com el rescabament de despeses, element essencial per garantir materialment l'exercici del dret. Finalment, quant a les matèries excloses, les previstes en la normativa estatal (a partir de l'article 87.3 CE) no poden ser aplicables a la comu-

10. Com ha assenyalat el Tribunal Constitucional, "siendo cierto que la reserva de ley orgánica no supone atribución de título competencial, no lo es menos que, en virtud del art. 81.1 CE, sólo el Estado puede dictar esta forma de leyes en desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas". (Sentència 173/1998, de 23 de juliol, FJ 7).

11. En aquest sentit, VIVER PI-SUNYER, C. (1981). "El procediment legislatiu en l'ordenament jurídic català". *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 4 (p. 105).

12. Tot i que tant la Llei orgànica estatal com l'autonòmica han establert el sotmetiment de la iniciativa legislativa popular a la presa en consideració, s'ha de dir que és un aspecte que hauria d'estar previst en el Reglament parlamentari, perquè afecta l'organització i el funcionament de les cambres. Així mateix, pel que fa a l'Estat, la Constitució es remet clarament al Reglament parlamentari per a la regulació de la tramitació de les proposicions de llei (art. 89.1 CE).

nitat autònoma<sup>13</sup> ni tan sols de forma analògica, ja que tots els supòsits, excepte la matèria tributària, són aspectes de competència estatal (aprovació de lleis orgàniques, relacions internacionals i prerrogativa de gràcia). Quant a la reforma constitucional, que no es pot activar per iniciativa popular davant les Corts Generals per imperatiu de l'article 166 de la Constitució, ha estat considerada pel Tribunal Constitucional exclosa també a les comunitats autònomes, de manera que els seus ciutadans no poden presentar una iniciativa que tingui per objecte que la cambra autonòmica presenti una proposició de reforma constitucional. Segons el Tribunal, la Constitució ha fet prevaler en aquest punt els mecanismes de democràcia representativa sobre els mecanismes de participació directa.<sup>14</sup> Aquesta interpretació és dubtosa, ja que la Constitució impedeix la iniciativa legislativa popular de reforma constitucional davant el Congrés dels Diputats, però no hauria d'afectar la iniciativa autonòmica –que no té límit material– a partir d'un impuls extern, una iniciativa legislativa popular.<sup>15</sup> Una altra qüestió és que aquesta possibilitat resulti exclosa per la legislació autonòmica, com succeeix a Catalunya, on no és possible una iniciativa legislativa popular perquè el Parlament presenti una proposició de llei davant el Congrés dels Diputats (art. 2.2 c) LILP).

A la pràctica, s'ha de dir que Catalunya, com la resta de comunitats autònomes, ha regulat la iniciativa legislativa popular seguint les previsions de la Llei orgànica estatal (amb un contingut clarament restrictiu de la institució), més enllà del que es deriva de la reserva de llei orgànica i la remissió de l'Estatut a la Llei estatal.<sup>16</sup> Hauria estat més adequat al principi participatiu, especialment aplicable en ens descentralitzats i propers al ciutadà, que en aquest aspecte el Parlament de Catalunya hagués innovat en la regulació de la institució per permetre un accés més fàcil dels ciutadans a la institució parlamentària.

13. Si bé algun autor, com ARAGÓN, considera aplicables els límits materials que la Constitució preveu per a la iniciativa legislativa popular estatal i que recull la Llei orgànica i també la presa en consideració. ARAGÓN, M. (1987). "La potestad legislativa". A: MUÑOZ MACHADO, S. (dir.). *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía*. Madrid: Ministeri per a les Administracions Públiques, Institut d'Estudis d'Administració Local (p. 597).

14. STC 77/1994, de 14 de març (FJ 5).

15. En aquest sentit, RALLO LOMBARTE, A. (1998). "Iniciativa popular, Estado autonómico y reforma constitucional". *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 50 (p. 220-222).

16. P. BIGLINO ha assenyalat que la fórmula prevista en tots els estatuts d'autonomia a l'hora de recollir la institució, en què es vincula la regulació autonòmica al que disposi la llei orgànica estatal, "ha estat magnificada pels legisladors autonòmics". BIGLINO, P. (1985). "La iniciativa legislativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales". *Revista de Estudios Políticos*, núm. 46-47 (p. 299).



A continuació examinarem de forma breu les característiques de la regulació positiva de la iniciativa legislativa popular al Parlament de Catalunya.

## **2.2. Trets principals de la regulació de la Llei 2/1995, de 23 de març, de la iniciativa legislativa popular**

La Llei 2/1995, d'iniciativa legislativa popular, regula la iniciativa com a forma de participació ciutadana en el procediment legislatiu a través de la presentació d'una proposició de llei davant la cambra que no pot recaure sobre les matèries establertes en l'article 2, es troba sotmesa a les causes d'inadmissibilitat previstes en l'article 4 i ha de tenir el suport de 65.000 signatures.

### **2.2.1. L'admissió de les proposicions d'iniciativa legislativa popular**

Tota proposició de llei ha de ser admesa per la Mesa del Parlament, però aquest tràmit en les proposicions d'origen popular té unes especialitats derivades de l'existència d'una sèrie de causes d'inadmissibilitat que han de ser aplicades per l'òrgan rector de la cambra.

La primera és que la proposició tingui per objecte alguna de les matèries excloses per la Llei. Aquestes matèries, no previstes en l'Estatut d'autonomia, són les establertes en l'article 2 i si bé en alguns casos estan justificades, com ara les que no siguin de competència de la Generalitat o les que estan reservades a la iniciativa exclusiva del Govern de la Generalitat o dels diputats de la cambra autònoma (art. 2.1 i 2.2.a) LILP), en altres supòsits la justificació és més dubtosa. Així, l'exclusió de la matèria tributària o financera, de la planificació general de l'activitat econòmica o de les que pretenguin presentar una proposició de llei davant el Congrés dels Diputats o sol·licitar al Govern de l'Estat la presentació d'un projecte de llei, malgrat que se situen en la línia de les establertes en altres comunitats autònomes,<sup>17</sup> tenen difícil justificació, atès el limitat efecte substantiu que té la iniciativa popular. L'exclusió de determinats àmbits materials només té sentit en els supòsits, com ara als *länder* alemanys o a Suïssa, on es pot celebrar un referèndum d'iniciativa popular, ja que determinades matèries requereixen una regulació pel legislador, que portarà a terme una ponderació de tots els interessos en joc, com per exemple en la regulació dels tributs. Les exclusions de la Llei catalana i de la Consti-

17. Com assenyalava VINTRÓ, la regulació catalana no és, des del punt de vista material, de les regulacions més restrictives. VINTRÓ, J. (1999). A: GASCH, J.M.; MONER, J.; VINTRÓ, J. *Participació ciutadana. La utilitat de la iniciativa legislativa popular*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill (p. 7).

tució –que no l'Estatut– s'expliquen per raó d'experiències històriques com l'ús del referèndum que va fer el règim franquista o la debilitat inicial dels partits polítics, però superades aquestes circumstàncies seria més adequat permetre l'exercici d'aquest dret participatiu als ciutadans en relació amb totes les matèries susceptibles de regulació pel Parlament.<sup>18</sup> La prohibició d'afectació sense més ni més d'una sèrie de matèries pot desincentivar la utilització d'aquest mecanisme i suposa una concepció molt limitada dels drets participatius dels ciutadans i pot ser una causa de l'escàs ús de l'instrument. Aquestes prevencions davant una institució que podria dinamitzar l'activitat de les cambres i potenciar la seva relació amb els ciutadans no estan justificades en una democràcia representativa estable amb suficients mecanismes per reaccionar davant suposades utilitzacions manipuladores o demagògiques d'aquest instrument.<sup>19</sup>

La segona causa d'inadmissió de tipus material és la inadequació de la proposició de llei a l'Estatut d'autonomia o a la Constitució. Per la seva amplitud, l'aplicació d'aquesta causa implica importants facultats de control material per part de la Mesa de la cambra. El legislador va ser conscient d'aquesta circumstància i va establir que quan la Mesa n'observi l'existència ha de sol·licitar un dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat. La intervenció d'aquest òrgan, que d'acord amb la seva llei reguladora vetlla per l'observança i compliment de la Constitució i de l'Estatut de Catalunya,<sup>20</sup> implica que per adoptar la decisió la Mesa disposarà d'un dictamen emès per un òrgan de caràcter tècnic que tot i no ser vinculant a la pràctica serà difícil que la Mesa se n'aparti. Ara bé, en tot cas, la interpretació d'aquesta causa d'inadmissió s'ha de fer restrictivament, entenent que no es tracta d'una mera afectació a l'Estatut o la Constitució sinó d'una flagrant vulneració, ja que en els supòsits menys evidents haurà de ser la cambra qui decideixi sobre la seva presa en consideració.

La resta de causes d'inadmissió obeeixen a raons tendents a evitar que es tramitin iniciatives amb deficiències formals o que el seu con-

---

18. Com apunta CONTRERAS, la iniciativa popular no és més que un instrument que només de forma ocasional pot dinamitzar la tasca legislativa, i en cap cas no pot suplantat la resta de subjectes legítims. CONTRERAS, M. (1986). "Iniciativa legislativa popular y Estado democrático de derecho (una aproximación a su regulación jurídica en España)". *Revista de las Cortes Generales*, núm. 8 (p. 90).

19. En aquest sentit, BIGLINO CAMPOS, P. (1987). "La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal". *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19 (p. 130).

20. Llei 1/1981, de 25 de febrer, de creació del Consell Consultiu de la Generalitat.

tingut estigui o hagi estat present d'alguna manera a la cambra a través d'altres tramitacions. Així, és causa d'inadmissió que el text de la proposició versí sobre matèries diverses i mancades d'homogeneïtat (art. 4.1d) LILP). L'exigència del requisit de l'homogeneïtat a una proposició de llei d'iniciativa popular té escassa justificació i és discriminatòria en relació amb les iniciatives restants perquè s'exigeix als ciutadans, mancats plausiblement de la formació i del coneixement necessaris, quan aquest requisit no està previst per a les altres proposicions ni projectes de llei. Es tracta, doncs, d'una restricció excessiva d'aquesta forma de participació ciutadana que, a més de suposar un greuge comparatiu, ho és en perjudici dels que manquen dels mitjans jurídics, tècnics, econòmics i personals que estan a disposició dels redactors ordinaris dels textos legislatius.<sup>21</sup> Tampoc no es pot admetre una iniciativa si en el moment de ser presentada existeix en el Parlament un projecte o proposició de llei sobre les mateixes matèries de què tracti la proposta d'iniciativa popular (art. 4.2.e) LILP). Aquest requisit, present en la Llei orgànica estatal, ha estat considerat inconstitucional per alguns autors<sup>22</sup> per estimar que pot produir un efecte obstaculitzador, atès que qualsevol iniciativa legislativa popular pot ser paralitzada a través de la presentació per part del Govern d'un projecte de llei. Més enllà d'això, la mera existència d'un text sobre la mateixa matèria és inadequada com a causa d'inadmissió, ja que un mateix objecte pot ser tractat des d'òptiques molt distintes.<sup>23</sup> També és causa d'inadmissió que la proposició sigui reproducció d'una altra iniciativa popular de contingut igual o substancialment equivalent presentada durant la mateixa legislatura (4.2.f) LILP). Com s'ha posat de manifest a la doctrina, qualsevol grup de persones pot impedir una iniciativa d'aquest tipus presentant una iniciativa pràcticament igual, però que després no s'arriba a debatre perquè no s'intenten recollir les signatures.<sup>24</sup> La manera d'evitar aquesta conseqüència és considerar que una iniciativa popular,

21. PÉREZ SOLA destaca la discriminació que introdueix aquesta causa d'inadmissió respecte de la resta de titulars de la iniciativa, a més a més de la seva difícil determinació. PÉREZ SOLA, N. (1997). "Algunas propuestas para la reforma de la Ley Orgánica de Iniciativa Legislativa Popular". A: *V Jornadas de Derecho Parlamentario. El procedimiento legislativo 1994*. Madrid: Congrés dels Diputats (p. 607).

22. SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (1985). "Artículo 87 CE". A: GARRIDO FALLA, F. (dir.). *Comentarios a la Constitución Española*. Madrid: Civitas (p. 1266).

23. En aquest sentit, BIGLINO CAMPOS, P. (1987). "La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal". *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19 (p. 119).

24. SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (1985). "Artículo 87 CE". A: GARRIDO FALLA, F. (dir.). *Comentarios a la Constitución Española*. Madrid: Civitas (p. 1264).

per poder impedir que se'n presenti una altra, ha d'haver estat presentada per a la presa en consideració després de la recollida de signatures.<sup>25</sup>

Davant la inadmissió de la proposició es pot presentar un recurs d'empara davant el Tribunal Constitucional per la comissió promotora (art. 5 LILP). Com s'ha dit anteriorment, la presentació d'una iniciativa popular suposa l'exercici del dret fonamental de participació política, inclòs en el catàleg de drets que la Constitució estableix com a susceptibles de ser protegits pel procés constitucional esmentat. La Llei reguladora de la iniciativa legislativa popular reconeix aquesta protecció jurisdiccional, que és igualment aplicable a partir de la previsió de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional (art. 42 LOTC).

### 2.2.2. Recollida de signatures i tramitació parlamentària de les proposicions d'iniciativa popular

Un cop admesa la proposició de llei, la comissió promotora pot començar la recollida de signatures. Amb l'objectiu de garantir la regularitat d'aquest procediment es constitueix una Junta de Control, formada per tres magistrats del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, dos representants dels grups parlamentaris designats per la Mesa i un lletrat del Parlament, que actua com a secretari. El nombre de signatures és un dels elements materials més importants de la regulació de la figura, ja que si és excessiu en pot determinar la pràctica neutralització. En l'àmbit estatal es va optar per un nombre bastant elevat que garanteixi un suport important de la mesura proposada pels ciutadans. El mínim exigint a Catalunya, encara que és bastant elevat, no resulta excessiu, i representa un percentatge de l'1,34% del cens electoral.<sup>26</sup>

25. En canvi, el Tribunal Constitucional va dur a terme una interpretació formalista d'aquesta causa d'inadmissió també prevista en la Llei orgànica estatal reguladora de la iniciativa legislativa popular en la Interlocutòria de 18 de setembre 1985, en relació amb la Proposició de llei per a la creació d'una pensió per administracions familiars, presentada al Congrés dels Diputats. Després que la proposició va ser inadmesa per la Mesa de la cambra perquè afectava matèries tributàries, la comissió promotora va presentar una nova proposició, però l'òrgan rector de la cambra la va tornar a inadmetre. Presentat recurs d'empara contra la segona decisió d'inadmissió, el Tribunal Constitucional el va inadmetre, no només perquè afectava matèria tributària sinó també perquè reproduïa una iniciativa equivalent, quan sembla evident que la repetició és inevitable si es presenta una nova iniciativa pels mateixos promotors als quals els ha estat inadmesa una proposta anterior.

26. En aquest sentit, VINTRÓ, J. (1999). A: GASCH, J.M.; MONER, J.; VINTRÓ, J. *Participació ciutadana. La utilitat de la iniciativa legislativa popular*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill (p. 7).



Acte de lliurament de les signatures recollides pels promotors de la Proposició de Llei sobre l'educació dels infants de zero a tres anys

El termini exigít per a l'obtenció de les signatures és també determinant en la configuració de la institució. La Llei estableix un termini de noranta dies hàbils, que pot ésser prorrogat per seixanta dies més (art. 8.2 LILP). Si bé és cert que ha d'existir un límit temporal per evitar que una iniciativa quedi indefinidament oberta, en la Llei catalana és insuficient i inferior a altres regulacions com l'estatal, on inicialment es preveuen sis mesos. Per tant, un termini més llarg redundaria en benefici de la institució participativa sense alterar el funcionament del Parlament. Prorrogar-lo seixanta dies hàbils només és possible quan concorrin causes degudament justificades i aquesta decisió de la Mesa només és revisable amb caràcter excepcional, perquè d'acord amb el Tribunal Constitucional no està dintre del dret fonamental la pròrroga del termini.<sup>27</sup>

La Llei estableix una sèrie de condicions per garantir la regularitat del procediment de recollida de signatures per la comissió promotora, com els requisits formals que han de complir els signants, l'autenticació de les signatures i les certificacions del cens electoral, elements que han de ser controlats per la Junta de Control esmentada anteriorment (art. 8-12 LILP).

Un cop reunides les signatures necessàries, després de la publicació de la proposició de Llei, es trameta com la resta de proposicions (art. 13 LILP).

---

27. ATC 140/1992, de 25 de maig.

Així, s'ha de remetre la proposició al Govern perquè doni el seu criteri respecte de la seva presa en consideració i perquè se sotmeti a l'exigència de conformitat governamental si implica augment de crèdits o disminució dels ingressos en el pressupost en curs,<sup>28</sup> i finalment s'ha de sotmetre a la presa en consideració. Materialment, la presa en consideració suposa que la cambra pot rebutjar de ple la tramitació de la iniciativa, sense estar obligada a pronunciar-se sobre el text més enllà del debat general que hi té lloc. Cal dir que atesa l'especialitat de la proposició de llei d'iniciativa legislativa popular, derivada de ser una proposta ciutadana amb el suport exprés i directe d'un sector de l'electorat, seria més adequat al principi participatiu i de pluralisme polític que no s'haguessin de sotmetre a aquest tràmit. Si bé és cert que l'exclusió de la presa en consideració només significaria avançar, si escau, la decisió de rebuig de la proposició, també implicaria que la iniciativa podria passar a la tramitació en comissió de forma automàtica, on seria discutida amb detall per tots els grups polítics. Això redundaria en benefici de la funció que compleix la iniciativa legislativa popular com és suscitar el debat públic sobre una qüestió d'interès ciutadà, amb la publicitat i pluralisme propis del debat parlamentari, i estaria justificat pel plus de legitimitat d'aquestes iniciatives derivat del suport d'un important nombre de ciutadans.<sup>29</sup>

A diferència del que succeeix en altres comunitats autònomes, en la presa en consideració la comissió promotora o els seus representants no poden intervenir per defensar la proposta. Aquesta presència en la majoria dels casos és l'únic supòsit d'intervenció en el procediment legislatiu de subjectes que no són parlamentaris ni ocupen càrrecs representatius. Les comunitats autònomes que acullen aquesta possibilitat són les d'Aragó, les Illes Balears, Canàries i Galícia. Aquesta previsió contribueix no només a la millora del procediment d'aprovació d'aquestes iniciatives –incorpora al debat de presa en consideració la

28. En el primer aspecte es tracta simplement que el Govern doni la seva opinió sense efectes vinculants i en el segon, si el Govern s'hi oposa, la proposició no es pot tramitar. En aquest sentit VINTRÓ, J. (1999). A: GASCH, J.M.; MONER, J.; VINTRÓ, J. *Participació ciutadana. La utilitat de la iniciativa legislativa popular*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill (p. 7).

29. Es mostra crític amb el sotmetiment de la iniciativa legislativa popular a la presa en consideració SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (1985). "Artículo 87 CE". A: GARRIDO FALLA, F. (dir.). *Comentarios a la Constitución Española*. Madrid: Civitas (p. 1265). En canvi, consideren adequat aquest tràmit PUNSET, R. (1983). *Las Cortes Generales*. Madrid: CEC (p. 79-80); SANTAOLALLA, F. (1990). *Derecho parlamentario español*. Madrid: Espasa-Universidad (p. 223). Per a BIGLINO la presa en consideració no desvirtua o desnaturalitza la iniciativa, ja que no incideix sobre el seu contingut i els seus efectes: BIGLINO CAMPOS, P. (1987). "La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal". *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19 (p. 124-125).

informació aportada pels proponentes sobre la situació social que els va dur a plantejar aquesta proposició, així com les solucions proposades—, sinó també a la realització del principi de pluralisme polític i la integració d'interessos, atès que significa la presència en la cambra dels subjectes més directament interessats en la proposició. Amb aquesta participació no es veuen afectats ni la funció legislativa parlamentària, ni el monopoli parlamentari en l'adopció de la decisió, perquè els proponentes només participen en el debat.<sup>30</sup>

Quant a la retirada de la proposició de llei d'iniciativa legislativa popular, la Llei catalana segueix el criteri establert a l'Estat i a gairebé totes les comunitats autònomes, que implica l'aplicació dels criteris generals de retirada de les proposicions de llei, amb la qual cosa després de la seva presa en consideració només es pot retirar per decisió del Ple (art. 109.2 del Reglament del Parlament de Catalunya). Aragó és l'única comunitat que indica específicament la comissió promotora com a encarregada de vetllar per la integritat de la proposta al llarg de la seva tramitació i la legítima per sol·licitar la retirada de la proposició si entén que alguna esmena aprovada desvirtua l'objecte de la iniciativa.<sup>31</sup> Com es veurà en l'apartat següent destinat al comentari de les iniciatives legislatives popular tramitades en la VI legislatura al Parlament de Catalunya, la no-legitimació dels proponentes per a la retirada de la iniciativa pot tenir efectes negatius per a aquesta institució.

D'altra banda, ni la Llei ni el Reglament del Parlament no estableixen cap termini de tramitació específic d'aquestes iniciatives i això pot provocar que determinades iniciatives puguin quedar paralitzades. Seria necessari preveure un termini màxim per tramitar-les, com succeeix al Consell Nacional austríac o al Senat italià, la qual cosa contribuiria a pal·liar la situació de desigualtat en què es troben aquestes iniciatives respecte de les altres.

Pel que fa a la tramitació parlamentària, cal destacar finalment que les iniciatives d'origen popular no decauen en dissoldre's el Parlament, atès que no els afecta la caducitat parlamentària. D'aquesta manera, els re-

---

30. PUNSET es manifesta a favor de la conveniència de la intervenció de la comissió promotora en la presa en consideració per a la defensa de la iniciativa. PUNSET, R. (1981). "Iniciativas popular y regional y fase introductoria del procedimiento legislativo". *Revista de Estudios Políticos*, 22 (p. 62).

31. Des del punt de vista de la legitimitat de la comissió promotora, ARAGÓN entén que aquesta hauria de tenir el dret de demanar-ne la retirada per garantir així els drets participatius individuals dels signants. ARAGÓN, M. (1986). "La iniciativa legislativa". *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16 (p. 306).

quisits fixats per la Llei no han de ser acreditats en la nova legislatura (art. 14.1 LILP). Ara bé, l'art. 14.2 de la Llei estableix que la Mesa del Parlament de la nova legislatura, escoltada la Junta de Portaveus, acorda el tràmit a partir del qual s'ha d'iniciar el procediment legislatiu. Aquesta previsió pretén garantir el dret de participació dels ciutadans, de manera que, una vegada finalitzat el costós procés de recollida de les signatures, no els afecti un fet aliè a la seva voluntat com és la dissolució de la cambra. Ara bé, la Llei també garanteix el principi de no-vinculació de la nova cambra als actes de l'anterior. En aquest sentit, la Mesa decideix el tràmit pel qual s'ha d'iniciar el procediment, que té com a únic límit que s'exigeixi una nova acreditació de signatures, per la qual cosa s'ha d'entendre que tampoc no es tornen a sotmetre al tràmit d'admissió.

Finalment, la Llei preveu en l'article 15 una compensació econòmica a la comissió promotora a càrrec dels pressupostos del Parlament. La potenciació de la participació ciutadana en els assumptes públics ha de comportar que els ciutadans, grups o organitzacions que exerceixen el dret de participació política a través de la promoció d'una iniciativa legislativa popular siguin rescabats convenientment per les despeses que els ha ocasionat. D'acord amb la Llei, la comissió promotora, com a impulsora del procediment, és qui pot reclamar i rebre el rescabament de despeses.

### 3. Les iniciatives legislatives populars presentades durant la VI legislatura

La regulació positiva de la iniciativa legislativa popular és considerablement restrictiva, tenint en compte que diversos aspectes, apuntats en les pàgines anteriors, apareixen com a obstacles per a l'exercici normal d'aquest instrument participatiu, la qual cosa es manifesta clarament en la seva escassa utilització per part dels ciutadans. A Catalunya durant la VI legislatura se n'ha fet un ús lleugerament més freqüent que en les anteriors, ja que si fins ara només s'havien presentat tres iniciatives, en la legislatura objecte d'anàlisi, a banda d'aprovar-se una iniciativa procedent de la legislatura anterior, se n'han presentat dues més.

La Proposició de Llei sobre la prohibició de la incineració dels residus va ser presentada en la V legislatura (11 de març de 1998), però la seva tramitació ha finalitzat en la VI. En aquest període legislatiu s'han presentat també la Proposició de Llei sobre l'educació dels infants de zero a tres anys (21 de febrer de 2002) i la Proposició de Llei de mesu-



res de foment de l'habitatge protegit (21 de febrer de 2003). La iniciativa legislativa popular sobre la prohibició de la incineració dels residus és l'única que ha finalitzat la seva tramitació completament i s'ha aprovat com a llei del Parlament de Catalunya (Llei 11/2000, de 13 de novembre, reguladora de la incineració de residus).

L'impuls de la iniciativa legislativa popular per a la prohibició de la incineració de residus va procedir d'una multiplicitat d'entitats ecologistes que amb la iniciativa pretenien informar amplis sectors de la població i debatre els problemes que comporta la incineració de residus i les raons que porten a demanar-ne la prohibició en el territori de Catalunya.<sup>32</sup> En la tramitació d'aquesta iniciativa i en el resultat final aprovat es varen palesar les deficiències de la regulació de la iniciativa legislativa popular. En primer lloc, es va posar clarament de manifest la necessitat d'una major presència dels membres de la comissió promotora en la tramitació parlamentària d'aquestes proposicions de llei, atès que durant la tramitació el que era una proposició de llei per a la prohibició de la incineració de residus es va convertir en una llei de regulació de la incineració de residus. Durant tot el procés de tramitació parlamentària els promotors no van tenir cap oportunitat de pronunciar-se –ni en la presa en consideració ni en la tramitació en comissió– de manera que després d'haver-la presentada van perdre totalment el control sobre el seu contingut. Com ja s'ha dit en la part dedicada a la naturalesa jurídica de la institució, la característica de la iniciativa legislativa popular és ser una proposta que no vincula les cambres, i és plenament adequat en el règim parlamentari que sigui el Parlament l'òrgan decisor sobre la proposta presentada pels ciutadans. Ara bé, reconèixer el dret als membres de la comissió promotora de ser presents i participar en la discussió seria una qüestió procedimental que no alteraria el funcionament normal de la cambra –com demostra l'experiència de les comunitats autònomes on això es preveu–, i des del punt de vista de la participació política dels proponents i els signants tindria una significació molt destacada, perquè els permetria explicar públicament en seu parlamentària les raons que els van dur a presentar la iniciativa, els principis en què se sustenta la proposta, les mesures que es proposen, etc. Fins i tot caldria anar més enllà i reconèixer-los la possibilitat de ser presents, amb veu i sense vot (per respectar la composició de la cambra sorgida de les eleccions) en la tramitació en comissió. En el cas de la

---

32. Com van explicar els seus promotors en el debat que va tenir lloc a la Fundació Jaume Bofill i publicat a: GASCH J.M.; MONER, J.; VINTRÓ, J. (1999). *Participació ciutadana: la utilitat de la iniciativa legislativa popular*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill (Debats de l'Aula Provença; 30) (p. 14-15).

proposició per a la prohibició de la incineració de residus, aquesta presència hauria permès que els grups parlamentaris poguessin discutir públicament amb els proponents els canvis a introduir i hauria dotat de major legitimitat la decisió de la cambra de modificar la proposta. En definitiva, no contribueix a la confiança ciutadana cap a aquest instrument i cap a les institucions representatives que es faci una aplicació tan poc respectuosa d'un mecanisme de participació popular.

L'altra mancança de la regulació legal posada de manifest en la tramitació de la proposició de llei per a la prohibició de la incineració de residus és la no-legitimació dels proponents per decidir sobre la seva retirada en cas de desvirtuació del contingut. A les proposicions de llei d'iniciativa legislativa popular se'ls aplica el règim previst per a la retirada de les proposicions de llei; per tant, si es tracta d'una sol·licitud posterior a la presa en consideració, requereix l'acord del Ple de la cambra per tenir efectes (art. 109.2 del Reglament del Parlament de Catalunya). Si estigués prevista la possibilitat que la comissió promotora retirés la proposta quan observés una desvirtuació del contingut, podria haver-se evitat l'aprovació d'una llei com la de la incineració de residus a proposta dels ciutadans que pretenien prohibir aquesta tècnica. Com succeeix a les Corts d'Aragó, reconèixer a la comissió promotora la potestat de vetllar pel manteniment dels principis del text és l'únic mecanisme que en últim terme pot evitar-ne la desvirtuació, ja que els proponents no han pogut proposar esmenes ni defensar el text original. D'altra banda, des del punt de vista de l'oportunitat política, no és adequada la utilització d'una proposició de llei d'origen popular per acabar aprovant una llei que en desvirtua el contingut inicial, quan aquest objectiu podia aconseguir-se fàcilment amb la presentació d'un nou projecte de llei pel Govern o una proposició de llei per un grup parlamentari o per cinc diputats (art. 107 del Reglament del Parlament).

Quant als mitjans materials i tècnics de què disposen els ciutadans per dur a terme aquestes iniciatives, els promotors d'aquesta iniciativa legislativa popular es van trobar amb un problema que afecta totes les iniciatives legislatives d'origen popular, com és la limitació dels recursos econòmics per sufragar les despeses ocasionades pel procés de recollida de signatures o la falta d'assessorament jurídic per redactar un text articulat.<sup>33</sup> Certament, els poders públics han d'assegurar una

---

33. Com van manifestar expressament els representats de la iniciativa presentada en el debat que va tenir lloc a la Fundació Jaume Bofill i publicat a: GASCH J.M.; MONER, J.; VINTRÓ, J. (1999). *Participació ciutadana: la utilitat de la iniciativa legislativa popular*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill (Debats de l'Aula Provença; 30) (p. 10-20).

adequada utilització de la iniciativa legislativa popular i dels recursos públics i per aquest motiu es fixa una compensació econòmica al final del procés amb l'objecte de garantir que només seran indemnitzades les iniciatives "sèries". No obstant això, es podrien establir fórmules que amb plenes garanties (a través d'aval, préstecs o altres tipus de mecanismes) permetessin algun tipus de finançament previ de la iniciativa que evitessin que per dificultats de finançament algunes propostes no aconseguissin complir els requisits que exigeix la llei. Així mateix, quant a la redacció del text, es podria preveure assessorament per part dels serveis jurídics del Parlament per impedir que defectes tècnics fàcilment evitables provoquin la inadmissió de la proposició per la Mesa de la Cambra.

Finalment, cal destacar que la iniciativa legislativa per a la prohibició de la incineració de residus també va ser presentada a les Illes Balears i Galícia. Amb caràcter general, en el context autonòmic destaca la profusió de propostes en matèria mediambiental, la qual cosa demostra que les organitzacions ecologistes fan ús d'aquest instrument davant la inactivitat dels grups parlamentaris o l'existència d'altres prioritats a les cambres.

La segona iniciativa presentada, la Proposició de Llei sobre l'educació dels infants de zero a tres anys, està en la fase de tramitació parlamentària posterior a la presa en consideració, i després d'haver-se'n presentat les esmenes s'ha designat la ponència en la comissió que ha de tramitar aquesta proposició, la Comissió de Política Cultural.

La iniciativa insta la Cambra a impulsar la constitució d'una xarxa pública de guarderies i demana al Govern de la Generalitat la creació de 20.000 places en el període comprès entre els anys 2003 i 2007. A més a més, reclama l'elaboració d'un mapa escolar que estableixi les necessitats i prioritats en aquest tram d'educació no obligatòria. El seu impuls va procedir de diverses organitzacions de l'àmbit educatiu, sindicats i alguns partits polítics. Aquesta iniciativa és un exemple paradigmàtic de la utilitat de la iniciativa legislativa popular, en què les associacions presents a la societat fan front a un problema que els afecta directament, el qual no ha estat resolt pels poders públics malgrat l'existència de compromisos sobre aquesta matèria fets davant la mateixa Cambra. Cal dir que l'ensenyament no universitari ha estat un tema de constant presència en el debat polític tant estatal com en l'àmbit català durant la VI legislatura. D'una banda,

en l'àmbit estatal s'han aprovat importants lleis generals en aquesta matèria, especialment la Llei orgànica 10/2002, de qualitat de l'educació; d'altra banda, el Govern de la Generalitat va anunciar la presentació d'un projecte de llei sobre l'ensenyament no universitari que finalment no s'ha arribat a presentar. En aquest context, l'educació infantil ha estat objecte de menys atenció per part dels diferents partits polítics, malgrat que en aquesta etapa el problema que resta pendent de resoldre és anterior als plantejats en l'educació obligatòria: la manca de places públiques o sostingudes amb fons públics per cobrir la demanda.

La proposició va ser presa en consideració per unanimitat al Parlament de Catalunya, fet que posa de manifest un acord inicial de les forces polítiques sobre la necessitat d'abordar la regulació d'aquesta matèria. Així, també es manifesta aquí la utilitat de la iniciativa legislativa popular, que va forçar els diferents grups parlamentaris a debatre la qüestió i pronunciar-s'hi, si no ho havien fet a iniciativa pròpia. Pel que fa a la tramitació parlamentària, tot i que la ponència ja ha estat nomenada, aquesta iniciativa no ha pogut finalitzar la tramitació en la VI legislatura i s'ha perllongat la seva vigència per a la següent sense que l'afecti la caducitat parlamentària, tal com es feia referència en el punt anterior, tot i que la Mesa pot decidir reprendre'n la tramitació en el punt que consideri convenient, que no pot implicar mai la repetició de la recollida de signatures (art. 14 LILP).

La Proposició de llei de mesures de foment de l'habitatge protegit és la que està en fase més embrionària, ja que la seva admissió a tràmit es va publicar en el *Butlletí Oficial del Parlament* el dia 10 de març de 2002 (núm. 401) i el termini de recollida de signatures, després d'haver estat prorrogat, va finalitzar el 9 de setembre.

Des del punt de vista del contingut, la proposició pretén també fer front a un problema general que afecta sectors amplis de la població, a través d'una proposta que obligui els poders públics a fomentar l'habitatge protegit. S'inclouen mesures com ara la construcció de 70.000 habitatges en els propers cinc anys, augmentar els ajuts a la compra i crear un pla territorial sectorial de l'habitatge, entre d'altres. Cal destacar que el seu impuls va procedir directament d'un partit polític (l'organització juvenil d'ERC). L'opció d'utilitzar la iniciativa legislativa popular per presentar una proposició de llei en comptes de fer-ho a través del grup parlamentari, via més directa i senzilla des del punt de vista procedimental,

pretén suscitar una major mobilització en la societat i a través d'aquesta presentar una iniciativa davant la cambra amb el plus de legitimitat que dóna el suport dels ciutadans. Des del punt de vista de la seva tramitació parlamentària, el fet que hagi estat promoguda per un partit polític formalment no altera els tràmits establerts, però substancialment la situació de la iniciativa és diferent de quan és presentada per organitzacions socials no presents a la cambra, perquè materialment els seus promotors sí que són presents a la cambra, com a diputats o grup parlamentari, i poden utilitzar les eines que el Reglament parlamentari els dóna en el procediment legislatiu. És a dir, poden intervenir en la presa en consideració, presentar esmenes, discutir el contingut de la proposició, etc., tràmits que estan vedats a la comissió promotora de la iniciativa legislativa popular com a tal.

Un cop analitzades les diferents iniciatives legislatives d'origen popular tramitades durant la VI legislatura al Parlament de Catalunya, com a valoració general es pot concloure que les propostes presentades han tractat de cobrir la inactivitat del legislador en sectors de la realitat social considerats mancats de regulació o necessitats de reformes en el seu règim jurídic i, per tant, han dut a terme una funció de complement de l'actuació dels partits polítics i grups parlamentaris i d'increment del caràcter plural de la institució parlamentària. L'impacte en la legislació de les iniciatives presentades ha estat divers però perquè també ho és l'estadi de la seva tramitació. Si més no, si ens fixem en la presa en consideració, fase que dóna una primera aproximació sobre la predisposició dels grups parlamentaris en relació amb la regulació proposada, veurem que aquesta és positiva, atès que les dues que s'han sotmès a aquest tràmit l'han superat positivament (deixant de banda ara el supòsit anòmal del resultat final de la iniciativa per a la prohibició de la incineració de residus). Pel que fa a la transcendència davant l'opinió pública, en els dos casos on ha tingut lloc la presa en consideració de les proposicions d'iniciativa popular s'ha generat un debat públic en la cambra, amb ressonància en els mitjans de comunicació, sobre qüestions desateses per les forces parlamentàries, que es veuen obligades a pronunciar-se públicament sobre determinades qüestions d'interès general. Finalment, cal acabar remarcant que la pràctica d'aquesta institució mostra que el contingut de les iniciatives proposades no pot ser qualificat de demagògic, manipulador o desestabilitzador de les institucions de democràcia representativa, que són algunes de les raons al·legades de vegades en contra d'aquest instrument participatiu. ■

## Entrevista a Jordi Pujol i Soley, president de la Generalitat de Catalunya

### “Hi ha una ètica de la responsabilitat i una ètica de la convicció, i no sempre coincideixen”

- Quins són, a parer seu, els principals fets que han caracteritzat la VI legislatura?

Hi ha un fet permanent: el de l'estabilitat política, que ha estat possible gràcies a la fortalesa de Convergència i Unió i a la nostra capacitat de diàleg i negociació amb tots els altres grups. Això ens ha permès governar i aplicar el nostre programa. Les 107 lleis aprovades pel Parlament, més que en cap altra legislatura, són una bona prova d'això que acabo de dir.

Tinguin en compte que la majoria de les lleis han estat aprovades per majoria qualificada, és a dir, per un mínim de tres grups parlamentaris, i que les majories han estat fluctuants, de manera que amb tothom hi ha hagut punts de trobada, més o menys amplis, però s'ha produït amb tothom.

- El president del Consell Executiu té una intervenció destacada en l'activitat del Parlament, bàsicament en els debats sobre l'orientació política general i, des del principi de la V legislatura, també en les preguntes orals al president. Quin debat sobre l'orientació política general destacaria de tots els que ha protagonitzat al llarg de la seva presidència? Quin balanç fa de l'instrument de les preguntes orals adreçades al president, més de set anys després que es fessin per primera vegada?



Jordi Pujol i Solely

Em sento satisfet d'haver estat innovador en introduir aquest debat anual sobre l'orientació política general del Govern, dels quals n'hem celebrat 22, que després s'ha incorporat al costum parlamentari del Congrés dels Diputats. Té el sentit d'obertura de curs, de repàs de prioritats i de balanç de la gestió per part del Govern, i per a l'oposició és també una ocasió per exhibir la seva alternativa. Una altra cosa és que ho hagin fet, perquè molts cops s'ha convertit el debat en una ocasió per erosionar el Govern i en un pim-pam-pum.

Quant a les preguntes orals, n'he respost 473. Si hi afegim les adreçades al conjunt dels consellers, les preguntes per escrit, les interpel·lacions, mocions, etc., em sembla que no es podrà dir que no hi ha control parlamentari a la tasca del Govern.

- **En vint-i-tres anys li han presentat dues mocions de censura, una de les quals en aquesta darrera legislatura. Com valora la utilització que s'ha fet d'aquest mecanisme en cada ocasió?**

En tots dos casos es van presentar per interessos electoralistes, no per raons objectives de mala gestió o de paràlisi governamental o per una situació de minoria manifesta que impedís governar. Cap d'aquestes condicions no es donaven. I la prova és que en tots dos casos –tant la moció de censura presentada pel PSUC l'any 1982 com la defensada pels socialistes fa dos anys– els promotors es van quedar sols: Josep Benet només va treure 21 vots a favor, i Maragall, 55.

- **El president del Govern pot dissoldre el Parlament i convocar noves eleccions. Quin benefici entén que ha aportat al país, pel que fa a l'estabilitat i la governabilitat, el fet que gairebé sempre ha esgotat la legislatura abans de dissoldre el Parlament i convocar eleccions?**

Sí, només he escurçat el termini un cop i, per ser de pocs mesos, més aviat era una dissolució tècnica. La norma que m'ha guiat és que l'electorat ens atorga un contracte per quatre anys i que l'hem de complir. Ja tindrà temps de pronunciar-se, quan toqui, sobre l'encert o no de l'acció de govern.

- **Diversos esdeveniments polítics i socials ocorreguts darrerament han revifat la participació dels ciutadans en els afers públics. En la VI legislatura, així mateix, s'ha aprovat una llei que va partir de la iniciativa legislativa popular. Com creu que s'ha d'encaixar la participació dels ciutadans en les dues institucions centrals del nostre sistema polític, Govern i Parlament?**

La Llei 11/2000, reguladora de la incineració de residus a Catalunya, és fruit d'aquest marc legal que possibilita l'accés dels ciutadans a la tasca parlamentària mitjançant l'anomenada iniciativa legislativa popular. Crec que això és bo perquè en el funcionament d'un país hi ha d'haver un alt nivell de participació ciutadana. Però aquesta participació requereix alhora una reflexió dels ciutadans entorn de preguntes com quin país volem ser?, què tenim dret a demanar?, què hi podem aportar?, quin és el bé comú?

Les mobilitzacions estan molt bé, i hi ha casos que poden ser necessàries, però no s'han de subvertir els papers de cadascú. Per exemple, va ser un error que una plataforma antibèl·lica convoqués una vaga, perquè això correspon als sindicats, de la mateixa manera que hi ha reivindicacions que s'han de vehicular a través dels partits polítics i del Parlament.



- **Quin paper poden tenir les noves tecnologies de la informació i la comunicació en la participació dels ciutadans en els afers públics?**

Les TIC han de tenir un paper fonamental a l'hora de facilitar l'accés dels ciutadans als afers públics. Són un instrument idoni per fomentar la interrelació entre el ciutadà i l'Administració, apropant les institucions públiques a la societat civil per canals molt més directes i eficaços. És per aquest motiu que fa un parell d'anys la Generalitat va posar en funcionament el portal de l'Administració Oberta de Catalunya (AOC) amb la finalitat d'oferir a la ciutadania la possibilitat de gestionar de manera senzilla tots els tràmits administratius des d'un sol espai. El portal també facilita informació sobre qüestions vitals, com habitatge, formació, feina, creació d'empreses, etcètera, i alhora estimula el debat i la participació ciutadana a través de la xarxa establint espais, com per exemple "El Govern en línia", on les persones poden manifestar la seva opinió i aportar suggeriments als diferents grups parlamentaris sobre qüestions polítiques mitjançant el correu electrònic. Es tracta, en definitiva, de fomentar la comunicació entre administrats i responsables polítics, establint un fil directe que permeti conèixer de primera mà les inquietuds i preocupacions de la ciutadania.

- **La majoria dels grans temes ja han estat regulats. S'observa la tendència dels parlaments actuals a aprovar lleis cada cop més específiques, per a casos singulars, de modificació, etc. Com veu el paper del Parlament i del Govern davant d'aquest nou escenari?**

Voldria fugir d'aquesta actitud un pèl derrotista, com si el Parlament fes coses de to menor. Home, és evident que les primeres legislatures van ser una mena de període constituent, de bastiment institucional del país, d'omplir de contingut un Estatut d'autonomia que era fruit d'un dret històric però que estava despulat de translació pràctica. Això va fer que els primers anys fossin apassionants perquè estàvem construint un país.

Dit això, permeti'm que surti en defensa del que fa el Parlament en un període no excepcional com és l'actual, en una situació de normalitat. D'entrada, cada any ha d'aprovar els pressupostos, sense els quals no hi ha acció de govern i els ciutadans quedarien desatesos. Després hi ha un conjunt de lleis que potser no són aparatoses ni cridaneres mediàticament però que afecten la nostra vida quotidiana. És aquesta realitat del Parlament la que hem de saber valorar perquè, a més, s'està fent una molt bona feina, es mira de consensuar

el màxim possible els projectes de llei i això és mèrit de tots els grups parlamentaris i també del Govern.

- **En la resolució resultant del darrer debat sobre l'orientació política general es llegeix: "El Parlament de Catalunya constata l'existència d'una situació de paràlisi i de retrocés del desenvolupament autonòmic". Sembla que la reforma de l'Estatut serà un dels temes centrals de la VII legislatura, però n'hi ha més: l'organització territorial, el Codi civil de Catalunya, etc. Segons la seva opinió, quins són els temes que centraran el debat durant la propera legislatura?**



Jordi Pujol i Soley

Com saben, el Govern va fer una proposta d'increment del sostre autonòmic que hauria suposat una millora

substancial de l'autogovern sense haver de tocar ni una coma de la Constitució ni de l'Estatut. El Govern central no va voler ni tan sols entrar a discutir-ho, fins i tot la seva resposta va ser proposar un reforçament de l'Estat. Davant aquesta posició tancada, creiem que s'ha de fer un salt endavant mitjançant el nou Estatut, que no és feina per demà ni demà passat, sinó per quan sigui possible, perquè demanarà un ampli acord de les principals forces polítiques.

- **Vostè és diputat al Parlament de Catalunya des de la I legislatura i també va ser diputat al Congrés durant un període molt breu. En aquest sentit, ha tingut l'oportunitat de conèixer centenars de diputats i diputades. Quines creu que són les qualitats que ha de tenir un bon diputat?**

Si dic la proximitat als ciutadans sonarà lògicament a resposta de compromís, tot i ser certa. També saber escoltar i tenir una vocació de servei al bé comú. Jo, fins i tot, dic estimar la gent. Però vull afegir-hi una: el polític té l'obligació de preocupar-se per allò que és bo encara que a la gent no l'interessi. Per això demana no viure obsessionat per les eleccions.

- **Com s'han de conciliar les conviccions personals del polític amb el necessari exercici de responsabilitat a l'hora de prendre decisions? En quins moments de la seva carrera política ha hagut de prendre decisions al marge de les seves conviccions personals?**

Max Weber deia que hi ha una ètica de la responsabilitat i una ètica de la convicció, i que no sempre coincideixen. Em comentava una vegada un important polític alemany: “Més d'un cop he hagut de posar el bé comú per sobre de les meves conviccions”. I jo, que sé de què em parlava, creia que havia actuat amb honradesa. Això pot passar. Però ha de fer mal; ha de fer sang al qui ho fa. I ha de tornar tan de pressa com pugui a les conviccions.

Li explicaré una situació meva personal: fa tres o quatre anys em van convidar a anar al Vaticà, per participar en la ponència “Defensa de la família i de la vida a l'oest d'Europa” de la Trobada de Legisladors Polítics d'Europa, organitzada pel Consell Pontifici pro Família. Es va donar el cas que jo hi vaig anar vuit dies després que el Parlament de Catalunya, per iniciativa del Govern de CiU, hagués aprovat allò que vulgarment es diu la Llei de parelles de fet, i no era la millor introducció per entrar en aquell debat. En aquella reunió de gent molt important, amb molts cardenals, no vaig ser increpat, però sí qüestionat: “Com és que vostè, que passa per ser un home catòlic, va impulsar aquesta Llei? Com és això?” Jo els vaig dir: “S'escau que nosaltres tenim una realitat social que hem d'atendre, i dintre d'aquesta realitat social, si no prenem segons quines mesures, es produeixen situacions de gran injustícia amb determinades persones; per tant, amb uns límits hem fet això.” Com que vaig veure que no els acabava de convèncer, els vaig dir: “Escoltin, en aquesta aula hi ha uns quants diputats democratacristians alemanys que, ells mateixos o altres membres del seu partit, han votat una nova Llei d'avortament. Per què –els vaig preguntar– la van votar?” Doncs pel motiu següent: hi havia una llei d'avortament bastant restrictiva a l'Alemanya Occidental, i amb la reunificació es van trobar que tenien una altra llei d'avortament de l'Alemanya Oriental, que era molt i molt permissiva. Aleshores això s'havia de resoldre, perquè resulta que una persona de Leipzig podia fer l'avortament en qualsevol moment i en qualsevol condició, mentre que una persona de Frankfurt, no, amb tots els tripijocs que això representava. I les van unificar reduint molt el caràcter tan permissiu que tenia la llei oriental, l'excomunista,

i apujant-lo una mica en la llei de l'Alemanya Occidental. I van fer-ne una única llei. Per a això es necessitava la majoria de dos terços, però va resultar que socialistes, excomunists, liberals i verds, que n'eren partidaris i que havien defensat una llei més permissiva, no sumaven els dos terços. De manera que no hi havia llei si no la votaven 30 o 40 diputats democristians. I així fou. Algú havia de prendre aquesta decisió. Jo no goso dir si la van prendre bé o malament, però és un exemple del que de vegades pot passar.

- **Hi ha qui apunta que són els mateixos polítics els responsables de la imatge de la política que donen els mitjans de comunicació, de la política mediàtica. S'acusa els polítics d'actuar de cara als mitjans. Fins a quin punt comparteix aquest diagnòstic?**

De vegades dic que un missatge polític no es pot fer en vint segons. En aquest curt temps només pots dir com aquell vell anunci de "*Omo lava más blanco*". Reconec no haver estat partidari que la televisió entrés al Parlament, per tal de no fer del debat polític un element de discussió influenciada pels mitjans de comunicació. En realitat, l'ideal seria poder actuar sense aquesta pressió externa perquè sembla que no parlem per al Parlament, per als diputats, sinó que parlem per a la gent que veu la televisió a casa seva. En el moment que la televisió entra al Parlament, parlem mirant l'efecte que tindrem sobre la gent que està mirant la televisió. Com diu el professor Manuel Castells, tot això suposa una gran simplificació.

- **Com valora l'esborrany de la futura Constitució europea presentat el 27 de maig de 2003?**

Aquest nou Tractat pel qual s'institueix una Constitució per a Europa suposa un pas endavant en el procés de construcció europea. En quin sentit? El reconeixement de la personalitat jurídica de la UE; un compromís de respecte a la riquesa de la diversitat cultural i lingüística d'Europa, com també el foment de la cohesió econòmica, social i territorial entre els estats membres; la integració de la Carta dels drets fonamentals en el text de la Constitució europea i, per tant, l'atorgament de caràcter vinculant; la "constitucionalització" del principi de primacia de la Constitució i el dret adoptat per les institucions de la Unió sobre el dret dels estats membre; la definició d'un marc institucional únic de la UE, format pel Parlament Europeu, el Consell de Ministres, una Comissió Europea de dimensions

més reduïdes, el Tribunal de Justícia i el Consell Europeu, el qual es dota d'un president estable escollit per una durada de dos anys i mig; la creació de la figura del ministre d'Afers Estrangers de la UE, el qual formarà part de la Comissió Europea, i el manteniment del Comitè de les Regions com a organisme consultiu però amb capacitat per interposar recursos davant el Tribunal de Justícia respecte d'actes legislatius per als quals la Constitució requereixi la seva consulta.

Fins aquí, una sèrie d'aspectes positius. Però també n'hi ha d'altres que ens preocupen, com ara que no atén les reivindicacions de les regions amb competències legislatives, entre les quals hi ha Catalunya. Malgrat les reiterades peticions de les regions europees, la Convenció Europea no ha reflectit el paper d'aquestes regions en la vertebració institucional europea: ni inclou el seu reconeixement institucional, que els debats anteriors tant al Parlament Europeu com a la mateixa Convenció feien preveure, ni reconeix les seves funcions, les quals han quedat aïllades respecte a Europa.

A la vista del text resultant, caldrà seguir reivindicant els dos aspectes principals que ha posat en relleu la Convenció Catalana: una participació activa i directa de les regions amb competències legislatives en la UE i el reconeixement de la llengua catalana.

Entre les "80 propostes per a una nova Europa", la Convenció Catalana, creada precisament a instàncies del Parlament de Catalunya, ha defensat una participació activa i directa de les regions amb competències legislatives en el procediment d'adopció de decisions, com també en els procediments de control, des de la premissa que l'associació del nivell regional hauria de comportar necessàriament un increment de la transparència, la proximitat i l'eficàcia en el funcionament de la Unió.

D'altra banda, la reivindicació perquè la llengua catalana sigui considerada com a llengua oficial que és tampoc s'ha vist atesa expressament. Tot i el compromís de respecte a la riquesa de la seva diversitat cultural i lingüística, la vetlla per la preservació i el desenvolupament del patrimoni cultural europeu, la Constitució europea no aporta cap alteració a l'actual règim lingüístic de la Unió ni a la paradoxa que representa el fet que una llengua com la catalana, utilitzada per més de set milions d'europaus, no tingui un caràcter oficial a la UE. ■

## Entrevista a Joan Rigol i Roig, president del Parlament de Catalunya

### “Al darrere dels diputats hi veig un tros de la Catalunya que ells personalitzen”

- El parlamentarisme es va interrompre a Catalunya durant un període de quaranta anys. Quines continuïtats o diferències destacaria entre el Parlament de Catalunya de la República i l'actual?

D'aleshores ençà s'han produït molts canvis. El primer, la composició demogràfica del nostre poble, i al voltant d'aquest canvi hi ha també el sentiment de catalanitat. En temps del president Macià, i quan el president Companys ho era del Parlament, ens trobàvem davant d'un país bastant homogeni quant a procedències. En aquests moments ens trobem davant d'una societat en què hi ha, d'una banda, molts fills d'immigrants dels anys seixanta i setanta i, de l'altra, una allau de gent que ve d'arreu del món. Així, doncs, quan avui parlem de catalanitat se n'ha de parlar en un sentit diferent de fa cinquanta anys.

Però no només ha canviat la societat, també ho ha fet l'estil de Parlament. El Parlament actual té com una cosa molt bàsica l'opinió pública, una opinió feta a través dels mitjans de comunicació. En aquell temps, el Parlament tenia una manera d'arribar a la gent molt diferent. El protagonista no era el titular d'un diari, sinó el missatge que el polític donava i que arribava a la població a través dels quadres, a través de la gent que tenien una certa sintonia ideològica amb aquell polític.

Un altre aspecte nou és que ara estem en l'Estat del benestar, en el qual el ciutadà és com un client d'uns serveis públics i està molt



Joan Rigol i Roig

pendent de l'atenció que li ofereixen. En aquell altre moment de què parlem, això no existia. Tot es debatia en l'horitzó ideològic de cap a on volíem que anés la societat.

La nostra societat d'avui és molt complexa i, de retruc, ho és l'activitat legislativa. Per a un diputat de l'any 1932, les 107 lleis que s'han aprovat en aquesta legislatura hauria estat un fet inabastable. Hem hagut d'ordenar tots els sectors de la societat en lleis i això ha dibuixat un perfil de Parlament molt diferent. Tot i aquests canvis, però, hi ha un denominador comú: molts dels parlamentaris de l'any 1932, que després van tenir aquella vida tan difícil a l'exili, tenien aquest sentiment de responsabilitat envers el futur de Catalunya com el tenen també els parlamentaris actuals.

■ **Quins han estat, segons el seu parer, els principals canvis en l'activitat parlamentària des de la I legislatura fins a la VI?**

L'any 1980 tots ens estrenàvem –jo vaig entrar en aquest Parlament com a conseller de Treball, no pas com a diputat–, n'apreníem alhora,

i ho vam fer amb una gran responsabilitat perquè era la legislatura en què havíem de posar en marxa les grans lleis simbòliques de Catalunya –la Llei de l'Estatut interior de Catalunya–, les que després es reflecteixen a les grans institucions del país. Aquesta era la nostra tasca principal. En aquests moments ja no tan sols hem de posar lleis que se'ns reclamen des dels diversos sectors –dels agents rurals, per exemple, o del respecte als animals–, sinó que hem hagut de posar en revisió aquestes lleis bàsiques que s'han anat fent a partir de la constitució política de Catalunya. Per tant, en la primera legislatura teníem un aire quasi constituent; en aquesta tenim un aire més aviat de revisió i de posada al dia de la política catalana.

- **El nombre d'iniciatives parlamentàries tramitades al llarg de les sis legislatures s'ha incrementat progressivament. A la VI legislatura s'han presentat aproximadament deu vegades més iniciatives que en la I. A què respon aquest fet? Com creu que afecta aquest elevat nombre d'iniciatives les relacions Govern-Parlament?**

Afecta d'una manera molt intensa. Aquesta ha estat una legislatura que ha tingut un Govern amb minoria que ha hagut de buscar una majoria estable amb un grup parlamentari d'una manera més permanent. Però no només l'ha buscat amb aquest grup més permanentment, que és el Partit Popular, sinó que ha anat buscant consens, en funció de les lleis, ara amb uns, ara amb d'altres.

Ha estat un Parlament amb molta iniciativa legislativa per part del Govern, amb projectes de llei, però també ha comptat amb moltes iniciatives polítiques per part dels grups parlamentaris amb proposicions de llei. I el Govern, a més, ha hagut de buscar majories perquè no les tenia assegurades en el moment de començar una llei. Això ha donat una dinàmica política molt forta en el nostre Parlament. Si a això hi afegim que els grups de l'oposició han multiplicat per molt el control al Govern, o que les compareixences dels consellers, per exemple, s'han produït de manera permanent, així com l'atenció a les visites en un dia de ple amb el president de la Generalitat, veurem que hi ha hagut una dinàmica extraordinària.

- **Al llarg de la seva presidència, el Parlament de Catalunya ha desenvolupat una intensa activitat pel que fa a les relacions exteriors i també s'han pres mesures per fer més coneguda la seva activitat als ciutadans de Catalunya. Així, s'han obert les portes del Parlament a**



**les escoles i, properament, es posarà en marxa un canal de televisió amb informació parlamentària. Segons el seu parer, quines han estat les experiències més interessants que s'han dut a terme i els resultats més importants que s'han obtingut en aquesta legislatura?**

Un Parlament és, fonamentalment, la dinàmica política dels seus grups. Però no és només això. El Parlament ha de ser viscut i estimat com a institució per part de la població, i aquesta sí que és una tasca específica de la Presidència i de la Mesa, mirar que el Parlament sigui un personatge estimat en el conjunt de la societat catalana. I en aquest sentit hem intentat no només fer allò que és fonamental i bàsic, que els diputats puguin discutir, buscar consens i votar totes les lleis, sinó que la gent senti proper el Parlament. En aquest sentit, hem tirat endavant una colla d'iniciatives. Unes, encaminades a donar la informació adequada, sigui amb la creació d'un gabinet de comunicació o bé mitjançant Internet per poder seguir tots els debats del Parlament, o facilitant a la gent que pugui entrar pel web a tots els racons del Parlament i s'assabenti de tot el que s'hi està discutint, del que s'ha discutit i del que es discutirà. També està previst poder distribuir a totes les televisions locals de Catalunya el que oferirà el futur canal parlamentari.

Però no només hem posat mitjans tècnics. També hem intentat que tota la gent que té una queixa o que té una inquietud política pugui venir aquí al Parlament i que el president, sigui ell sol o acompanyat de tots els grups, els puguem acollir i aconsellar. Hem organitzat també jornades de reflexió dels diputats juntament amb experts; o creat coses més simbòliques, com, per exemple, la medalla del Parlament de Catalunya per homenatjar personalitats del món, i especialment d'aquí Catalunya, per la seva actitud cívica.

Però amb això no n'hi ha prou. Cal també que hi hagi una certa sintonia entre el polític i la societat, una inquietud envers els problemes reals de la gent. De vegades ho hem aconseguit amb èxit; d'altres ens hem quedat a mig camí. Hem de procurar que molts dels problemes que pateix la nostra societat trobin en la política catalana el debat suficient perquè la gent vegi que aquí discutim coses que els afecten molt.

- **Si bé, tal com vostè ha dit en alguna ocasió, la tasca del Parlament de Catalunya no és prou coneguda pels ciutadans del país, les discussi-**

**ons més acalorades que protagonitzen els diputats solen ocupar part de l'espai dels informatius de les televisions i les ràdios. Com valora el paper dels mitjans de comunicació en l'activitat parlamentària?**

De dues maneres. D'una banda, un reconeixement pel que han fet els mitjans de comunicació perquè el Parlament de Catalunya sigui conegut com a institució viva del país. Al llarg d'aquesta legislatura s'ha incrementat molt la presència del Parlament en els mitjans de comunicació, i ja no només aquell diputat o aquell grup, sinó el Parlament. Sovint llegeixes a la premsa "El Parlament diu..." o "El Parlament fa..." o "El Parlament vota...". Això ho hem aconseguit gràcies a la col·laboració amb els mitjans de comunicació.

D'altra banda, hi ha un element que els mitjans de comunicació sempre han de tenir present des de la seva professionalitat, i és mirar que allò que arribi a la gent no sigui anecdòtic, sinó que sigui el moll de l'os del problema que estem discutint. Els polítics tenim necessitat dels mitjans de comunicació per arribar a la gent, perquè sovint el nostre és un llenguatge forçosament tècnic, ferragós i difícil, i ells tenen la tasca de fer pedagogia per fer arribar tot això a la població. Però ho han de fer de manera que no sigui un reduccionisme del contingut que es debat, sinó un element pedagògic per fer entendre per què el polític planteja la seva posició al voltant d'aquella qüestió.

Per tant, agraïment pel que es fa i, a la vegada, petició que siguin capaços –normalment ja ho fan– de ser aquest element pedagògic que enllaça el món de la política amb el lector del diari o amb el televident que mira un telenotícies.

- **De vegades, les pantalles de televisió ens mostren la imatge d'un Ple del Parlament en el qual no tots els diputats són al seu escó. Els diputats hi són però estan treballant a fora de l'hemicicle. Quina repercussió té això en el funcionament de la cambra i, en general, del treball del Parlament de Catalunya?**

Això passa a tots els parlaments del món. La gent pot pensar que el Parlament és un lloc on una persona imparteix una conferència mentre els altres, ben arrengrats, han d'escoltar. Altres vegades se l'assimila a una classe on el mestre explica i els alumnes han de ser respectuosos i estar atents. No. La imatge del Parlament és la d'una plaça pública on el qui parla té el dret en aquell moment de parlar i

l'escolta tothom qui l'interessa, però especialment aquells de cada grup que segueixen la qüestió. Els altres, que han fet confiança amb els membres del grup que segueixen el tema, entren o no. De vegades, no hi són perquè han de discutir un problema amb un conseller, o li han de demanar una cosa per a un determinat sector econòmic, poble, causa social, etc. Aquesta vitalitat és positiva, tot i que pot donar la imatge que el polític està lluny d'això, fins a arribar a dir: "Oh! És que només llegeixen el diari, allà dintre!". Cal que la gent sàpiga que si ells mateixos fossin diputats i estiguessin deu hores tancats allà també se'ls posaria cara de circumstàncies.

- **Acabem amb les preguntes relacionades amb els mitjans de comunicació. Deia vostè: "El Parlament de Catalunya és, o hauria de ser, la caixa de ressonància del que diu o el que desitja la societat". Creu, però, que els mitjans de comunicació han substituït aquest paper que té el Parlament?**

Quan al començament deia que l'opinió pública és un element determinant en la vida política cal afegir que això pot ser una pega, perquè l'opinió pública no té rostre humà i arriba tabulada en forma de xifres: "El 53% diu això, el 38% diu allò altre. Si sumem el 12 més el 18 donarà...". Si es tabula l'opinió pública perd el seu rostre humà, que és el que la política necessita, perquè una política sense això la podria portar un tècnic. En canvi, la política és comunicació. És mirar que la gent entengui que no només ha d'estar al cas del seu problema, sinó que ha d'estar al cas de les prioritats que té el conjunt de la societat. Per tant, fer política vol dir fer pedagogia.

Els mitjans de comunicació han de ser la caixa de ressonància, perquè és l'expressió viva d'això. Un Parlament, però, no pot fer que l'ordre del dia el posin els diaris a través de les notícies. Alguns es queixen i diuen: "Per què el Parlament el dia que plou parla d'incendis i el dia que hi ha un foc parla d'inundacions?". Doncs per una raó, perquè si haguéssim de parlar d'incendis només quan els boscos es cremen, no tindríem la fredor suficient per saber i planificar què és el que s'ha de fer quan es donen aquests casos. I si parléssim d'inundacions només quan hi haguessin poblacions absolutament inundades, parlaríem de la immediatesa d'uns problemes que s'han de tractar amb una certa distància. Per tant, el Parlament no pot seguir només el que és estricta actualitat. I això els mitjans de comunicació ho han d'entendre, i ho entenen, perquè saben que el Parlament té aquest ritme.

Malgrat això, és molt positiu que en els mitjans de comunicació es generi debat sobre les grans qüestions que té plantejades la societat perquè així es vertebrava l'opinió pública. Però l'últim indret de la paraula pública és el Parlament, que és on hi ha la democràcia representativa i on, a més, es poden prendre resolucions eficients.

- **Actualment, les sessions plenàries del Parlament de Catalunya es poden seguir en directe a través d'Internet. Creu que s'hauria de fer extensiu aquest servei a les sessions de les comissions?**

Sí, això ho farem també ben aviat. En la propera legislatura això ja funcionarà. En aquest moment estem posant càmeres per poder enregistrar les diverses sessions de comissió i, per tant, hi podrem accedir. Encara més, en la propera legislatura encara farem un pas molt més important, que és tenir un canal parlamentari, amb el qual pretenem no només aproximar la gent a les activitats del Parlament, sinó fer una cosa una mica més profunda com és intentar que el polític es pugui adreçar ell mateix a la gent, sense el sedàs –diguem-ne– dels mitjans convencionals, i fer arribar directament el seu missatge.

- **Parlant de la gent, darrerament la participació ciutadana, entre esdeveniments polítics i socials, s'ha revifat d'una manera extraordinària. Com hauria d'encaixar aquesta participació en la marxa tant del Govern com del Parlament?**

Això és una opció de cada polític, de saber escoltar el que el seu entorn i el que la seva societat li reclama. En les mobilitzacions que hem tingut, concretament amb la guerra de l'Iraq, la gent ha manifestat una veu molt clara, tot i que després, en l'esdevenir de la política, sembla que s'hagi aigualit. Però que la gent surti al carrer –recordo, per exemple, en la mort d'Ernest Lluch, o la mort dels diversos regidors que hem tingut, o davant de la guerra de l'Iraq, tot i que són fets que no es poden comparar, perquè són de naturalesa absolutament diferent– vol dir que té consciència que hi ha uns límits, es digui violència, es digui el que es digui, que no es pot tolerar de passar-los. El polític ha de saber que quan es toca la fibra de la consciència cívica de la gent, ja no es tracta només de discutir si una estratègia és oportuna o no. Quan la gent surt al carrer d'aquesta manera, el polític té poc marge de maniobra.

- **Quin paper poden tenir les noves tecnologies de la informació i la comunicació en la participació dels ciutadans en els afers públics?**

Crec que sovint expressen més el que pensa la gent que treballa i es troba a gust en aquest tipus de comunicació que no pas el que pensa la ciutadania, tot i que nosaltres tenim a la nostra pàgina web una mitjana de 450.000 visites mensuals i una mitjana de 200 peticions d'informació específica. Malgrat l'existència i l'ús de tots aquests mitjans de comunicació, ara com ara hem de dir que encara no vertebren l'opinió pública.

- **La reforma del Reglament del Parlament de Catalunya ha estat un tema qüestionat recurrentment en els darrers anys. Quines modificacions hi introduiria vostè, com a president del Parlament?**

Quan un pretén reformar el Reglament es troba amb dues postures contradictòries que representen interessos de grups diferents: els grups majoritaris, que ho voldrien tot en proporció del nombre de diputats que té cada grup; i els grups minoritaris, que ho voldrien tot en funció de ser un grup parlamentari. Això és el que fa difícil regular el temps i desregular el que és –diguem-ne– els ordres del dia que fem aquí al Parlament.

A mi m'agradaria, lògicament, un Parlament molt més flexible, en el qual, sense que els temes d'actualitat els imposin els mitjans de comunicació, hi hagi una resposta fluida, com passa amb les preguntes que es fan al president de l'executiu, que té un seguiment televisiu molt fort perquè és un diàleg molt viu entre Govern i oposició, entre el president de la Generalitat i els caps dels diversos grups. Es va veient que en el Parlament es discuteix directament sense embuts, i a la vegada amb un cert respecte. Si això ho poguéssim fer més extensiu, no només circumscrit a aquesta mitja hora de preguntes al president, em sembla que li donaríem molta més vida.

- **Sovint, a la minoria li és difícil assolir el nombre de vots necessaris per tirar endavant determinats mecanismes de control de l'acció política del Govern. Creu que s'haurien de reformar certs instruments de control per permetre que s'exerceixin, efectivament, per part de la minoria?**

Segons la meua opinió, i aquesta és una opinió estrictament personal, hauríem de canviar la quantitat per la qualitat. De vegades em sembla inoportú fer mil preguntes; val més fer-ne tres o quatre però que siguin respostes immediatament, amb profunditat i amb compromís personal, que no fer-ne moltes que saps que no les podran respondre una per una, sinó que acabaran responnent-les amb una certa formalitat. Jo seria partidari de fer-ho més selectiu i, alhora, amb més compromís per part del Govern.

- **L'article 30.3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya permet que el Parlament de Catalunya es reuneixi en altres indrets de Catalunya diferents de la seva seu habitual, a Barcelona. Creu que caldria fer efectiva aquesta possibilitat?**

Quan m'ho han plantejat més aviat he sigut restrictiu. Primer, perquè el Parlament té la seva seu, que és aquí, al parc de la Ciutadella, i després perquè em sembla que la manera d'arribar al territori no és fent aquesta via itinerant, que pot quedar bonic i formal però una mica espectacular. La integració del territori s'ha de fer d'una altra manera. I per mi, és fer-ho amb una llei electoral que aproximi els diputats al territori d'una manera més intensa, una llei electoral amb circumscripcions més petites i amb diputats absolutament vinculats a la seva circumscripció.

- **I quan arribarà?**

Aquesta és l'assignatura pendent que deixo aquest any, aquesta legislatura, i m'agradaria que en la propera es tractés, en la qual s'ha de fer un gran debat per dinamitzar la vida democràtica del nostre país. Si nosaltres volem un Parlament de Catalunya proper a la gent necessitem circumscripcions on la gent pugui conèixer el seu diputat, on hi pugui tenir un tracte i un accés molt fàcil i que sigui *nominatim, ad personam*. És a dir, que la vinculació sigui del diputat envers la seva circumscripció d'una manera fonamental. Si després volem enfortir també la vida dels partits, el que al meu entendre caldria és que quan un votant anés a votar a les eleccions al Parlament de Catalunya es trobés amb dues urnes. En una hi posa el vot del seu diputat que vol allà i en l'altra hi posa el de la llista del partit que creu que ha de tenir. La proporció dóna preponderància a l'arrelament al territori. Aquesta és la meua visió.

- **Aquest és el sistema alemany.**

Aquest és l'alemany, exactament.

- **El nostre parlamentarisme està basat en els grups parlamentaris. Creu que caldria modificar el sistema per donar més protagonisme als diputats individuals?**

I tant!, de manera que el diputat veïés que ell es juga el seu futur com a diputat precisament per la sintonia amb la gent i no només per la sintonia amb el partit.

- **Els diputats del Parlament de Catalunya disposen del suport tècnic i de l'assessorament del seu grup parlamentari. Ara bé, aquest suport no és comparable al que disposen els parlamentaris d'altres països. Per exemple, cada congressista dels Estats Units té equip propi d'assessors al seu servei. Creu que els diputats catalans haurien de rebre més suport tècnic i assessorament? Qui s'hauria de responsabilitzar de la provisió d'aquest servei?**

Al llarg d'aquesta legislatura els hem ofert el mínim que han de tenir, que és una taula i una cadira, que no en tenien. Després els hem donat un aparell informàtic i un telèfon perquè es puguin comunicar. És una qüestió de mínims.

Però si un mira parlaments europeus, els alemanys, per exemple, estic pensant en el de Baden-Württemberg, a més, el diputat té un secretari; al Quebec en tenen dos, de secretaris, té una oficina permanent per a ell i, lògicament, a partir d'aquí, tots els assessora-ments que calgui. Nosaltres encara no som aquí, però en el moment en què el diputat es veïés molt legitimat per la seva proximitat amb la gent i que, per tant, necessités aquest suport per poder fer de diputat de circumscripció petita, aleshores és quan em sembla que seria absolutament justificat que féssim aquest pas. Ara com ara crec que això no és possible.

- **Si arribés el cas, la provisió d'aquest servei, qui l'hauria de fer?**

Això hauria de venir dels pressupostos públics, perquè la funció dels diputats és un mandat estatutari. La despesa que generen en funció de la missió que tenen ha de venir del pressupost públic, lògicament.

- **La majoria dels grans temes ja han estat regulats. S'observa la tendència dels parlaments actuals a aprovar lleis cada cop més específiques, per a casos singulars, de modificació, etc. Com veu el paper del Parlament i del Govern davant d'aquest nou escenari?**

Ens queden coses pendents com la llei electoral, que acabo de dir. Queda pendent la distribució territorial de Catalunya, que aquesta legislatura ha quedat una mica en suspens. Encara ens queda molt de material, molt important des d'aquest punt de vista genèric. De fet, quan entra una llei sectorial, lògicament el Govern ja ha auscultat la societat a la qual afecta aquesta llei per veure-hi els punts dèbils i els punts forts. També ho fan els grups de l'oposició i de vegades no coincideixen. És bona aquesta prospecció del Govern i ho és la que fan els grups de l'oposició. I aquest és un debat que s'ha d'admetre perquè enriqueix la mateixa llei. No és fàcil, perquè de vegades són conceptes i filosofies diferents i si n'agafes un tros d'aquí i un tros d'allà, al final aquella llei queda mal feta.

Per tant, el Govern ha de tenir la iniciativa legislativa, ha de tenir assegurat els mínims de vots que es necessiten perquè aquella llei tiri endavant, però ha de saber escoltar l'oposició d'una manera molt intensa per poder-la integrar en la seva filosofia. I ha de donar joc a l'oposició, perquè si no li'n dóna, tot acaba amb una pura confrontació. Una confrontació que és molt recurrent, però quan tot són adjectius d'un envers l'altre i a la inversa tot aquell treball que s'ha fet d'aproximació a la societat civil es perd.

Un grup majoritari, sigui al Parlament o en la institució que sigui, ha de tenir la iniciativa i la responsabilitat de saber mantenir aquest equilibri. És molt determinant. Ni l'oposició pot pretendre fer de govern ni el Govern pot abdicar de la seva responsabilitat, però d'altra banda ha de saber integrar la part positiva que l'oposició li està posant sobre la taula i reconèixer-ho. Encara és més difícil!

- **Es parla de la confluència de funcions entre Govern i Parlament: d'una banda, gairebé el 80% de les lleis aprovades pel Parlament de Catalunya parteixen de la iniciativa del Govern i, d'altra banda, moltes vegades el Parlament aprova mocions i resolucions sobre àmbits de competència del Govern. Aquests mandats, a més, po-**



**den ser incoherents amb determinades línies d'actuació del programa d'acció del Govern que l'han fet mereixedor de la confiança dels ciutadans. Com valora la confluència de funcions entre ambdues institucions?**

Amb limitacions, perquè tota iniciativa legislativa de l'oposició ha de tenir el vistiplau des del punt de vista pressupostari. No es pot dir "ara farem, donarem de franc...", això no ho pot fer. El Govern es pot oposar a la tramitació si creu i considera que això està a fora de l'àmbit de les limitacions pressupostàries.

Fet això, és legítim i bo que l'oposició tiri endavant una iniciativa legislativa, perquè no és una qüestió només del Govern, sinó de tota la societat, i tots els grups tenen capacitat de poder formular lleis. El

Sessió plenària del Parlament de Catalunya



que passa és que si aquestes lleis troben una majoria en el Parlament, vol dir que el Govern està en minoria, i un govern repetidament amb minories, si totes les lleis se li colessin i no anessin directament a la seva iniciativa, voldria dir que és un govern que no té prou fonament democràtic per poder governar. Aleshores el que s'hauria de plantejar en aquest sentit és si es veu amb cor o no de tirar el govern del país endavant.

- **Vostè ha estat diputat al Parlament, també al Congrés, vicepresident del Senat, ha vist molts diputats i diputades. Defineixi com seria el bon diputat, la bona diputada. Quin perfil o quines qualitats hauria de reunir?**

Depèn de la teva creativitat, fruit del teu compromís. És una feina molt semblant a la d'un artista. Si tu et sents vinculat al teu poble d'una manera directa, no de segona mà a través del que diu el partit, i aquesta vinculació que és fruit de la teva llibertat et genera un compromís de defensa d'un valor o d'un altre, vol dir que ets un bon diputat. Si només ets una màquina de transmissió mecànica, en aquest sentit ets una prolongació i prou.

El bon diputat és aquell que sap que la seva sort personal està vinculada a la del seu entorn i que una cosa bona del seu entorn és bona per a ell i la sent com a bona per a ell. I quan és dolenta, també ho pateix ell en persona. Si sap crear aquesta vinculació personal i a la vegada sap que al seu voltant hi ha altres maneres de fer-ho i, per tant, és comprensiu amb les altres, em sembla que està en el bon camí.

- **Parlem d'una altra faceta seva. Ha estat conseller i ara és president del Parlament. Com es veu la institució parlamentària des d'un costat i des de l'altre?**

Quan era conseller, venir aquí sempre era una dificultat perquè havia d'explicar les coses a gent que més aviat les posava en quarantena –que per això és oposició. I les posa en quarantena no des d'un punt de vista –diguem-ne– del dubte metafísic, sinó des d'un punt de vista dialèctic. Això m'obligava a dues coses: tenir unes decisions ben sòlides i ben explicables a tot arreu, i tenir una actitud de diàleg i d'obertura amb la gent, no la que jo m'he triat, sinó amb la gent amb què em trobo.

Recordo això, que és un exercici difícil, sobretot quan vas pel país i tothom t'estira de l'americana i et diu "que em falten aquests diners!", o l'altre "em calen més recursos!". I has de donar explicacions. Això és la democràcia i això és positiu. És el que fa possible que les persones hàgim d'entendre el poder com un servei, i en el qual som absolutament provisionals. És un exercici necessari. Catalunya sense Parlament seria una diputació sense gruix polític. El Parlament és el que ens dona dignitat política, però a la vegada és l'expressió màxima de la democràcia. Si jo tinc una responsabilitat de govern, n'he de donar compte d'una manera permanent a qui representa el meu país, que són aquests diputats i especialment els de l'oposició.

- **I això ho ha vist ara que també ha estat president del Parlament? O ja ho tenia clar abans?**

No. Em sembla que ho he tingut clar sempre, perquè de la mateixa manera que deia que una institució ha de fer sentir-se còmodes dintre seu a tothom, al Govern i l'oposició, també crec que un govern ha de tenir la fermesa de tirar endavant el seu programa, però a la vegada ha de tenir la capacitat de generar complicitats amb els qui no tenen el mateix programa que tu però que estan disposats a col·laborar-hi. Per què? Perquè el sentit transversal de consciència cívica i de catalanitat no és monopoli d'un grup, sinó que ha de ser compartit per tots.

- **Quin és el paper del Parlament de Catalunya en el marc del sistema polític espanyol? Quina transcendència han de tenir les decisions del Parlament de Catalunya en aquest context?**

El Parlament de Catalunya té només l'àmbit català, i el seu món són les competències que ens dona l'Estatut, no més. Quan ens reunim els presidents de parlaments autonòmics espanyols és per intercanviar experiències, per reflexionar, però mai per comprometre el Parlament. Malauradament aquesta és una deficiència, al meu entendre, de l'Estat, en el sentit que les autonomies no tenen l'indret per expressar la seva visió, de manera que l'Estat es vegi obligat a seguir també les autonomies a l'hora de marcar les seves posicions pel que fa a Europa, per exemple. Això no passa ni a Bèlgica, ni a la Gran Bretanya, ni a Alemanya, que tenen molt en compte la presència de les autonomies a l'hora de configurar la voluntat de l'Estat.

Nosaltres no tenim aquesta possibilitat, i em sembla que és una mancança del sistema espanyol.

■ **El Parlament de Catalunya del futur, per tant, presenta algunes mancances.**

Vejam, jo el Parlament de Catalunya el veig en aquests moments molt centrat a vertebrar la catalanitat de cara endins amb l'ajuda de tothom. I saber que la nostra catalanitat ens obliga a poder acollir tots els immigrants que acaben d'arribar, ens ajuda que els nois joves que de vegades han perdut aquella referència que tenim els que vam viure la clandestinitat i la transició trobin a Catalunya un gran projecte de futur, de convivència. Que no perdem la idea que a Catalunya hem de ser com uns subjectes col·lectius davant de les interdependències i que no ens prenguin les decisions els altres, i nosaltres haguem de limitar-nos a obeir-los i poca cosa més. Lligar tot això dintre de Catalunya és la gran feina que té el Parlament perquè és el punt de trobada de tots els grups i de totes les ideologies del país. Aquesta, per mi, és fonamentalment la seva feina.

I després, anar batallant perquè Espanya sigui un Estat plural i no organitzat o vertebrat en clau de centralisme.

■ **Sembla que en aquesta VII legislatura un tema central serà la reforma de l'Estatut.**

Sí, així és. A Catalunya fa vint-i-tres anys que estem fent avenços així, a batzegades: quan a Madrid no tenen majoria absoluta i els vots de Convergència i Unió són determinants, llavors avancem. Quan tenen majoria absoluta, llavors es dediquen a fer el contrari d'això. Aquest sistema no és bo perquè vol dir que el país avança segons la composició de grups polítics, i no avança segons el que cal a les institucions. Per tant, nosaltres necessitem un estatut que ens blindi davant d'aquest *stop and go* –diguem-ne– en què estem permanentment com a país. I això, per mi, ho facilitarà el nou Estatut. El que s'haurà de debatre, més que competències administratives, serà com donar resposta a la cohesió de la nostra societat. Hi ha coses que són bàsiques per mantenir Catalunya com una unitat, com un poble (pel que fa a la immigració, a la cultura, a la nostra projecció exterior, poder decidir la cohesió

interna, que si hem de donar una subvenció a un grup que ho necessita ho puguem fer...).

■ **Quins altres temes hi afegiria per a la VII?**

*(Rialles)* Això ja li toca a un altre, perquè jo plego a la VI. No, si es fes una llei electoral on el Parlament de Catalunya fos molt més proper, es fes una bona reforma del Reglament i implementat en tots aquests mitjans de comunicació que tenim, si els nostres diputats són capaços d'establir aquella complicitat entre ciutadania i polítics, al meu entendre a través de l'elaboració dels drets i dels deures dels uns i dels altres, si a més a més som capaços de fer una reforma de l'Estatut, jo auguro que la propera legislatura té una feina molt maca i molt determinant.

■ **Amb quins ulls mira un president del Parlament els diputats que té al davant?**

Jo, amb molta estimació. És clar, m'he passat moltes hores veient-los, com actuen, com puguen, com baixen, veig tot això, i darrere d'ells jo, de debò, hi veig un tros de Catalunya que ells personalitzen. Això és determinant. T'agradarà més algun, t'agradarà més l'altre, això és normal i és lògic, però tots –tots– representen un tros del meu país. És a partir d'aquesta experiència fonamental que jo els he tractat, o jo els he procurat tractar sempre. També he de dir que m'han correspost sempre amb aquest tracte. A més, el nostre és un Parlament on les formes es mantenen i el respecte es manté. No és d'aquells parlaments baladriers, sinó tot el contrari. El clima que generen ja et porta cap a aquesta consideració dels diputats.

■ **Un cop plegui ja ha dit que no estarà a primera línia, a segona sí, però què més farà, president?**

Encara no ho sé. Jo espero, primer, ser útil al país, perquè encara em veig amb cor de fer coses. No tinc una edat per pensar en la jubilació, ni de bon tros! I el que sí que en aquests moments tinc és el privilegi de la creativitat. És a dir, no sé per on anirà, tinc la disponibilitat, ja ho aniré veient. Però encara em toca ser aquí, al peu del canó. Fins a finals de novembre, començaments de desembre la meva prioritat és fer tan bé com pugui de president del Parlament. ■

## Sinopsis en castellano

### **Especial balance de la VI legislatura**

#### **Presentación**

El Parlamento de Cataluña ha concluido una legislatura realmente productiva: en cuanto a la iniciativa legislativa impulsada por el Gobierno, se ha concretado en 81 leyes aprobadas. Eso significa que este Gobierno ha remitido aproximadamente un centenar de proyectos de ley que el Parlamento de Cataluña, habiendo examinado y debatido el texto, ha acabado aprobando. Por tanto, ha sido un Gobierno, en este sentido, sólido.

Sin dejar de hacer una mención especial a la aprobación anual de la Ley de presupuestos, piedra angular de un Gobierno para hacer realidad todo lo que quiere realizar, se han aprobado leyes como la que regula el impuesto sobre grandes superficies comerciales, la que ha creado el Instituto Catalán de las Industrias Culturales, la de ayuda a las familias, la de medidas para la conciliación de la vida laboral y familiar, la de cooperación al desarrollo... Podemos decir que ha acabado una de las etapas en la que las relaciones entre la asamblea legislativa y el ejecutivo catalán han sido más intensas y más productivas.

Hay que mencionar también el impulso a la participación de los ciudadanos mediante el uso de las nuevas tecnologías. Aún queda mucho por hacer en este terreno, pero es preciso que llegue a ser un objetivo primordial de las instituciones públicas catalanas como indicador de nuestra madurez política, institucional y democrática. Se debe resaltar en este sentido la aprobación de una ley que partió de la iniciativa legislativa popular.

Tan importante es conseguir esta implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos como el consenso necesario que requieren determinadas cuestiones en el ámbito parlamentario. Son cuestiones de gran trascendencia social que afectan a las inquietudes y los intereses ciudadanos: la ayuda a

las familias, la protección de la salud, la seguridad alimenticia, la seguridad pública... En este sentido, 66 leyes han sido aprobadas con el voto favorable de todos los grupos, mientras que el resto de leyes han sido aprobadas por mayorías diferentes. En este periodo legislativo, los consejeros y consejeras de la Generalitat han celebrado 150 sesiones informativas y han respondido a 359 interpelaciones, y el Gobierno en conjunto ha contestado a más de 14.000 preguntas. En cuanto al uso del mecanismo de la moción de censura, se ha puesto de manifiesto la conveniencia de respetar su carácter excepcional y constructivo.

Para la próxima legislatura, quisiera apuntar tres grandes retos para la cámara catalana: el nuevo Estatuto, el nuevo modelo de organización territorial y la nueva ley electoral catalana. En definitiva, el Parlamento de Cataluña se ha consolidado como epicentro del debate y de la actividad política catalana a lo largo de esta legislatura y como caja de resonancia de aquellas cuestiones que interesan y afectan al conjunto de catalanes y catalanas.

Artur Mas i Gavarró

*Consejero jefe de la Generalitat de Cataluña*

### **Balance de la VI legislatura**

La VI legislatura del Parlamento de Cataluña se ha caracterizado por un incremento notable de la actividad parlamentaria respecto de las legislaturas anteriores. Desde el 05.11.1999, fecha de constitución del Parlamento, hasta su disolución, el 23.09.2003, han pasado tres años, diez meses y diecisiete días. En este periodo se han realizado 88 sesiones plenarias, durante las cuales se han producido 3 debates sobre la orientación política general del Consejo Ejecutivo y 4 debates específicos.

El incremento de la actividad se ha dado tanto en las iniciativas parlamentarias relacionadas con las

funciones de impulso y control de la acción política y de gobierno como en la función legislativa, si bien es en esta última donde se encuentra el dato más espectacular: se han aprobado 107 leyes. La VI legislatura ha sido la más productiva en lo que se refiere al número de leyes promulgadas de toda la historia del autogobierno catalán. Así mismo, cabe destacar, como elemento singular de la VI legislatura, la aprobación de una ley que partió de la iniciativa legislativa popular (Ley 11/2000, de 13 de noviembre, reguladora de la incineración de residuos).

Las iniciativas parlamentarias relacionadas con las funciones de impulso y control han superado ampliamente las 22.000 iniciativas. La presentación de 3.510 proposiciones no de ley y 1.125 interpelaciones ha comportado la aprobación, respectivamente, de 1.878 resoluciones y 242 mociones. Se han sustanciado 1.323 preguntas orales a responder en Pleno y en Comisión (incluyendo las dirigidas al presidente de la Generalitat), y el Gobierno ha respondido a 13.285 preguntas escritas y 1.298 solicitudes de información.

Finalmente, hay que resaltar, como otro elemento singular de la VI legislatura, la presentación de una moción de censura contra el presidente de la Generalitat, que fue rechazada.

### **Primera Ley del Código civil de Cataluña: una ley de extraordinaria importancia para Cataluña**

Josep-Delfí Guàrdia Canela  
*Abogado*

*Ex consejero de Justicia de la Generalitat de Cataluña*

La primera Ley del Código civil de Cataluña, Ley 29/2002, de 30 de diciembre, del Parlamento de Cataluña, es una ley de extraordinaria importancia ya que pone las bases y el primer piso del

Código civil de Cataluña. Cataluña ha tenido un derecho civil propio desde la aparición de una conciencia nacional en la alta edad media, ha efectuado diferentes recopilaciones, se ha planteado en numerosas ocasiones la conveniencia de un código y ahora ha decidido afrontar esta tarea. La conveniencia de un código se revela muy oportuna y necesaria para defender el derecho civil catalán de los retos y agresiones que le afectan. Constituye una defensa de la identidad catalana frente a los riesgos de la globalización.

La primera Ley tiene un doble objetivo: por una parte, establecer la estructura y sistemática del Código y, por otra parte, aprobar el libro primero. Con la primera finalidad se establece el objeto, la estructura, la división, la distribución interna, la numeración de los artículos y la tramitación. El libro primero, que al mismo tiempo se aprueba, contiene las disposiciones preliminares y la regulación de la prescripción y la caducidad. Se preveía la entrada en vigor del nuevo Código para el 1 de enero de 2004, pero la interposición por parte del Gobierno del Estado de un recurso de inconstitucionalidad puede hacer peligrar esta fecha.

Como conclusión, se valora muy positivamente la elaboración del Código civil de Cataluña y se pide la colaboración de la comunidad jurídica y de toda la sociedad catalana en la defensa de esta parte tan sustancial, junto con la lengua, de la personalidad catalana como nación.

### **La moción de censura al Gobierno de octubre de 2001: el reflejo de una cuestión institucional pendiente de resolución**

Dr. Enoch Albertí Rovira  
*Catedrático de derecho constitucional de la Universidad de Barcelona*

El día 4 de octubre de 2001 tuvo entrada en el Parlamento de Cataluña una moción de censura

al presidente de la Generalitat, presentada por 49 diputados del Grupo Parlamentario Socialistas-Ciudadanos por el Cambio, que incluía la propuesta del diputado Pasqual Maragall como candidato. Esta moción fue admitida a trámite por la Mesa del Parlamento el día 5 de octubre, y comunicada después al presidente de la Generalitat y a los portavoces de los grupos parlamentarios, tal y como disponen el Reglamento del Parlamento y la Ley 3/1982, del Parlamento, el Presidente y el Consejo Ejecutivo de la Generalitat (LPPCE). Siguiendo la normativa contenida en estas dos disposiciones, la Mesa abrió un plazo de dos días para la presentación de mociones alternativas, sin que se presentara ninguna.

La sesión plenaria dedicada en exclusiva a debatir y votar la moción tuvo lugar los días 17, 18 y 19 de octubre. En la votación correspondiente, realizada de forma pública y nominal, obtuvo 55 votos favorables, 68 votos negativos y 12 abstenciones. Al no obtener, por tanto, la mayoría absoluta que requiere la LPPCE, la moción se declaró rechazada.

Sobre los hechos de la moción de censura de octubre de 2001 puede resultar de interés resaltar algunas cuestiones: (i) en primer lugar, las principales características del debate producido en ocasión de la presentación de la censura, que (ii) sigue un determinado modelo de responsabilidad política que se ha mantenido invariable desde 1982, pero que (iii) en la moción debatida en octubre de 2001 presentó una característica que planteaba problemas nuevos, derivados del hecho de que se dirigió contra un gobierno en el que el presidente de la Generalitat había delegado parte de sus funciones en un consejero jefe; (iv) ello nos lleva a revisar las características principales de la configuración de la moción de censura en nuestro ordenamiento y a intentar formular alguna vía de solución para resolver el desfase que se produce en estos casos. También es útil tener en cuenta el único antecedente que

existe hasta ahora, la moción de censura presentada en septiembre de 1982 por 15 diputados del Grupo Parlamentario del Partido Socialista Unificado de Cataluña (PSUC) y que proponía como candidato a presidente de la Generalitat el diputado Josep Benet i Morell.

## El autogobierno y el Estatuto

Dr. Antoni Bayona Rocamora  
*Ex director del Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalitat de Cataluña*  
*Profesor de derecho administrativo de la Universidad Pompeu Fabra*

El Parlamento de Cataluña ha desarrollado durante la VI legislatura una intensa labor sobre la profundización del autogobierno de Cataluña. El trabajo de la Comisión de Estudio para la Profundización del Autogobierno constituye el bloque más importante de la actividad parlamentaria relativa a esta materia. La Comisión recibió el encargo de elaborar un informe para valorar los resultados de la aplicación del Estatuto de autonomía de Cataluña y otras disposiciones, así como de considerar y proponer las líneas de reforma y de desarrollo de la legislación estatal y autonómica para la profundización del autogobierno. Si bien con dificultades, habida cuenta de las vicisitudes de orden político que se produjeron paralelamente, la tarea realizada por la Comisión supone un valioso activo que servirá para asentar las bases de futuras actuaciones políticas y legislativas.

En un extenso documento final elaborado por la Comisión, que no constituye un informe unitario y de consenso, se constata la existencia de déficits y carencias en el desarrollo autonómico y de aplicación del Estatuto y se establecen seis objetivos o ejes básicos que deben articular un salto cualitativo en la profundización del autogobierno: ampliación de las competencias de la Generalitat, refuerzo de la Generalitat como parte del Estado,





institucionalización de la presencia de la Generalitat en las relaciones internacionales y en la UE, pleno reconocimiento del principio de plurinacionalidad del Estado y ampliación de los derechos y deberes de la ciudadanía de Cataluña.

La dinámica política del momento en que apareció el informe sobrepasó el trabajo de la Comisión. Todos los partidos políticos con representación parlamentaria, excepto el Partido Popular de Cataluña, presentaron propuestas para la reforma o la elaboración de un nuevo Estatuto, que se ha convertido en un elemento emblemático de la profundización del autogobierno. Parece claro que este elemento se configura como un nuevo horizonte del autogobierno, que cuenta con el potencial suficiente si se plantea a fondo y se utilizan las vías y opciones que permite el actual marco constitucional. Seguramente, estas cuestiones ocuparán una posición central en el debate político de la VII legislatura del Parlamento de Cataluña.

## **La iniciativa legislativa popular. Especial referencia a la práctica de la VI legislatura del Parlamento de Cataluña**

Dra. Maria Jesús Larios Paterna  
*Profesora titular de derecho constitucional de la Universidad de Barcelona*

La iniciativa legislativa popular es una forma de ejercicio del derecho de participación política reconocido como derecho fundamental de los ciudadanos en el artículo 23 de la Constitución. El Estatuto de autonomía de Cataluña reconoce la iniciativa legislativa popular en el artículo 32.6 y remite a la ley su regulación de acuerdo con lo establecido en la ley orgánica prevista en el artículo 87.3 de la Constitución (Ley orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular). La Ley catalana 2/1995, de 23 de marzo, de la iniciativa legislativa popular, dio cumplimiento al mandato del Estatuto.

La Ley 2/1995 regula la iniciativa como forma de participación ciudadana en el procedimiento legislativo a través de la presentación de una proposición de ley ante la cámara que no puede recaer sobre determinadas materias, se encuentra sometida a una serie de causas de inadmisibilidad y debe contar con el apoyo de 65.000 firmas.

Durante la VI legislatura, además de aprobarse una ley procedente de la legislatura anterior (Ley 11/2000, de 13 de noviembre, reguladora de la incineración de residuos), se han presentado dos proposiciones de ley originadas mediante el mecanismo de la iniciativa legislativa popular (Proposición de ley sobre la educación de los niños de cero a tres años y Proposición de ley de medidas de fomento de la vivienda protegida). El análisis de estas tres iniciativas, especialmente la primera, pone en evidencia las lagunas y deficiencias de la regulación sobre la iniciativa legislativa popular y, a la vez, destaca los efectos positivos del empleo de dicho instrumento.

## **Entrevista a Jordi Pujol, presidente de la Generalitat de Cataluña**

"Hay una ética de la responsabilidad y una ética de la convicción, y no siempre coinciden"

## **Entrevista a Joan Rigol, presidente del Parlamento de Cataluña**

"En cada uno de los diputados veo una parte de la Cataluña que ellos personalizan"

---

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

<http://www.gencat.net/governacio-ri/aut/relpar>

El contingut íntegre d'aquest número d'*Activitat Parlamentària* és disponible en català i castellà a Internet: [www.gencat.net/governacio-ri/aut/relpar](http://www.gencat.net/governacio-ri/aut/relpar). També hi podeu trobar els números anteriors. ■

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

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

Si voleu rebre periòdicament la revista en suport paper, podeu enviar un missatge de correu electrònic amb el vostre nom i adreça postal a [activitatparlamentaria.gov-ri@gencat.net](mailto:activitatparlamentaria.gov-ri@gencat.net). ■



