

Activitat parlamentària

núm. 25



desembre 2012



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

Activitat parlamentària – núm. 25

Activitat Parlamentària
Núm. 25 – desembre 2012
activitatparlamentaria.governacio@gencat.cat
Direcció General de Relacions Institucionals i amb el Parlament
Departament de Governació i Relacions Institucionals
Generalitat de Catalunya

Av. Diagonal, 409
08008 Barcelona
Tel. 93 552 60 33
Fax 93 552 60 50
dgri@gencat.cat
<http://www.gencat.cat/governacio/relacionsinstitucionals>

Director:
Joan Auladell i Fontseca

Subdirector:
Ramon Prat Bofill

Consell de Redacció:
Roser Serra, Cristina Botella, José M. Losada, Carles Fernàndez, Carme Felius

Disseny i edició:
Subdirecció General de Relacions amb el Parlament

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

Fotografia de portada:
Rubén Moreno

Dipòsit legal:
B-10277-01

ISSN:
1577-7162

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

Índex

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

Presentació | Joan Auladell Fontseca, director general de Relacions Institucionals i amb el Parlament | **4**

Balanç de l'activitat parlamentària del Govern de la IX legislatura | Roser Serra i Albert, cap de l'Àrea d'Afers Parlamentaris Interdepartamentals del Departament de Governació i Relacions Institucionals | **5**

La Llei 4/2010, del 17 de març, de consultes populars per via de referèndum, i les consultes referendàries d'àmbit de Catalunya: règim jurídic i possible aplicació | Gerard Martín Alonso, cap de l'Àrea de Desenvolupament Autonòmic de l'Institut d'Estudis Autònoms i professor associat de Dret Constitucional de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona | **24**

El Projecte de Llei de consultes populars no referendàries: contingut i perspectives | Cristina Botella, cap de l'Àrea d'Afers Parlamentaris del Departament de Governació i Relacions Institucionals, i Roser Serra, cap de l'Àrea d'Afers Parlamentaris Interdepartamentals del Departament de Governació i Relacions Institucionals | **41**

Balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central. Un dèficit elevat, persistent i sense comparativa internacional | Elsa Artadi, assessora en matèria econòmica del conseller del Departament d'Economia i Coneixement | **58**

Les preguntes al president de la Generalitat, perspectiva històrica | Ramon Prat Bofill, Subdirector general de Relacions amb el Parlament del Departament de Governació i Relacions Institucionals | **72**

L'Oficina Antifrau de Catalunya | Lourdes Parramon i Bregolat, cap de l'Àrea de Relacions Institucionals de l'Oficina Antifrau de Catalunya | **89**

La modificació del llibre III del Codi civil de Catalunya impulsarà la creació de fundacions i n'agilitarà l'organització i el funcionament | Santiago Ballester i Muñoz, director general de Dret i Entitats Jurídiques | **99**

La Llei de caixes d'estalvis de Catalunya després de la modificació de juliol de 2012 | Albert Carné, cap del Gabinet del Conseller d'Economia i Coneixement. Representant del Govern de la Generalitat en la tutela dels processos de transformació de les caixes | **103**

FAQs on Scottish Independence | Charlie Jeffery, catedràtic de Ciències Polítiques a la Unviersitat d'Edimburg | **108**

L'expérience du Québec | Jacques Drouin, director general d'Eleccions del Quebec (Canadà) i president de la Comissió de Representació electoral | **116**

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



Benvolgudes, benvolguts,

Em plau adreçar-me a vosaltres amb motiu de la publicació del segon número de 2012 de la revista en línia Activitat Parlamentària. Si el mes de maig parlava de la intensitat dels treballs desenvolupats per la cambra catalana –tant en l'àmbit legislatiu com en l'àmbit de l'impuls i el control de l'acció de Govern– avui, un cop finida la IX legislatura, he de destacar la significació de les actuacions dutes a terme i que queden expressades en aquesta publicació.

A banda de les cinc lleis anomenades 'òmnibus', comentades en el passat número, el Parlament ha aprovat dues lleis de pressupostos (2011 i 2012) i les respectives lleis de mesures fiscals i financeres, i ha regulat també l'impost de successions i donacions i el principi d'estabilitat pressupostària. A més, ha modificat la Llei de caixes i la de publicació de les balances fiscals. També ha continuat la modernització del dret civil català amb la modificació de la Llei 4/2008, del llibre tercer del Codi civil, relatiu a les persones jurídiques, i l'aprovació de la Llei 4/2012, del 5 de març, del recurs de cassació en matèria de dret civil a Catalunya. Finalment, val a destacar la validació del Ple dels sis decrets llei aprovats pel Govern, estretament relacionats -en la pràctica totalitat- a la necessitat de superar les dificultats financeres derivades de l'actual conjuntura de crisi econòmica.

Des del vessant de l'impuls, cal destacar l'aprovació del Ple de cent vint-i-sis mocions i quaranta-dues resolucions, entre les quals cal remarcar les que són conseqüència dels debats generals sobre l'orientació política i de govern i, entre elles, la darrera, que inclou la proposta de celebrar una consulta sobre el futur de Catalunya.

Tota aquesta activitat descrita formarà part del bagatge amb què els diputats i diputades de la X legislatura hauran d'afrontar els nous reptes de país i marcarà el punt de partida del full de ruta del nou Govern. La feina no serà fàcil, ja ho he dit en anteriors ocasions, però ara més que mai necessitem l'esforç i la responsabilitat de tothom, perquè, per moltes que siguin les dificultats, cal tirar endavant el nostre país.

Presentació

Joan Auladell Fontseca
*Director general
 de Relacions Institucionals
 i amb el Parlament*



Benvolgudes, benvolguts,

L'objectiu d'aquestes paraules és exposar els continguts del número 25 de la revista, però tampoc no voldria deixar passar l'ocasió sense esmentar, ni que sigui breument, la tasca desplegada des del Govern pel que fa a l'activitat parlamentària. Des de la perspectiva que m'ofereixen els dos anys d'exercici d'aquest càrrec, puc confirmar que la tramitació de cadascuna de les iniciatives exigeix un gran rigor i obliga també a una estreta i constant col·laboració entre el Govern i el Parlament. D'això n'és prova, per exemple, el fet que en aquests dos anys d'intensa legislatura hem arribat a més de 27.500 iniciatives parlamentàries.

La publicació que presento analitza i fa balanç d'aquest volum de tramitacions i alhora aprofundeix els aspectes que han estat més rellevants i que probablement influiran en el rumb de la propera legislatura.

La Resolució 742/IX del Parlament, aprovada durant el darrer debat de política general, demana, entre d'altres, de promoure una consulta sobre el futur de Catalunya, "prioritàriament" dins la pròxima legislatura. La força institucional d'aquest mandat, malgrat que formalment no comprometi políticament el nou Govern, ens ha motivat a analitzar les possibilitats que ofereixen, d'una banda, la Llei 4/2010, de consultes populars per via de referèndum, i de l'altra, la represa dels treballs del Projecte de Llei de consultes populars no referendàries, els quals, malgrat el seu avançat estat d'elaboració, s'han vist estroncats pel finiment de la legislatura. Aquestes anàlisis s'han completat amb dues entre-vistes per situar la qüestió en el marc del dret comparat: l'una, al professor Charlie Jeffrey, sobre les relacions entre Escòcia i el Regne Unit i l'escenari del referèndum sobre la independència; l'altra, al senyor Jacques Drouin, director general d'Eleccions del Quebec, sobre l'experiència que aporta el cas quebequès.

Aquestes qüestions, doncs, s'han convertit en el nucli central d'aquest número de la revista. Això, però, no implica deixar al marge altres temes també rellevants que han sorgit durant aquest període parlamentari: la qüestió de la balança fiscal catalana, la modificació del llibre III del Codi civil de Catalunya i la modificació del Text refós de la Llei de caixes d'estalvis de Catalunya.

Finalment, seguint la línia encetada en el número 24, hem volgut incloure un article per aprofundir el coneixement de l'àmbit de l'impuls i el control del Govern, centrant-nos en aquesta ocasió en les preguntes orals al president.

El conjunt dels diferents articles i col·laboracions que figuren en aquest nou número d'Activitat Parlamentària dona com a resultat una revista de rigorós contingut tècnic que segur que resultarà de tant d'interès per als lectors com ho ha estat també per a l'equip redactor, al qual no puc deixar d'encoratjar i felicitar expressament pel seu esforç, la seva competència i la seva dedicació.

Balanç de l'activitat parlamentària del Govern de la IX legislatura

Roser Serra i Albert

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

1. Introducció

2. L'activitat legislativa

- 2.1. L'agenda legislativa del Govern i els projectes de llei
- 2.2. Les lleis aprovades
- 2.3. Els decrets llei

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

- 3.1. El conjunt de les iniciatives parlamentàries
- 3.2. L'impuls de l'acció política del Govern
 - 3.2.a) Les mocions
 - 3.2.b) Les resolucions
- 3.3. El control polític sobre el Govern
 - 3.3.a) Les preguntes al Govern
 - 3.3.b) Les sessions informatives de membres del Govern
 - 3.3.c) Els debats de política general
 - 3.3.d) Els debats monogràfics
- 3.4. Les comissions d'investigació
 - 3.4.a) La Comissió d'Investigació sobre les Entitats Financeres
 - 3.4.b) La Comissió d'Investigació sobre la Gestió de l'Àmbit Sanitari

4. Procediments de control del principi de subsidiarietat

5. Sinopsi i reflexió final

1. Introducció

En el moment de fer balanç de l'activitat parlamentària del Govern d'aquesta legislatura cal destacar, d'entrada, que ha estat la més curta de totes des del restabliment del Parlament fa tres dècades.¹ Dit això, hi ha també altres característiques importants destacables del breu període de dos anys i que ajuden a entendre més fàcilment l'activitat de l'executiu.

El primer aspecte amb significativa transcendència ha estat l'existència d'un sol grup par-

lamentari, sense majoria parlamentària, per donar suport al Govern i que ha implicat governar en minoria² i practicar en moltes de les negociacions i votacions l'anomenada "geometria variable" per aconseguir el suport de les diferents forces polítiques. Aquest element d'heterogeneïtat, en coherència amb el pluralisme polític, també ha comportat l'aprovació

¹ La IX legislatura ha durat exactament 1 any, 10 mesos i 4 dies, i ha estat la més curta des del restabliment del Parlament l'any 1980. La III legislatura i la VII van tenir una durada inferior als quatre anys de mandat.

² L'arc parlamentari ha estat format per sis grups parlamentaris, cap d'ells amb majoria parlamentària suficient: CiU amb 62 diputats, PSC-CpC amb 28; PPC amb 18; ICV-EUiA amb 10, ERC amb 10; i el Grup Mixt amb 7 diputats (dels quals 3 són del subgrup de Ciutadans; 3 són del subgrup de Solidaritat per a la Independència, i 1 diputat no adscrit, Joan Laporta). Per facilitar l'ordenació del treball i els tràmits parlamentaris del Grup Mixt, es va permetre la creació de subgrups parlamentaris amb la reforma del Reglament del Parlament (addició de l'article 22 bis, i modificació de l'article 25, BOPC 8, de 19.01.2011, i DOGC 5809, de 20.02.2011).

de moltes més iniciatives de control i impuls parlamentari que l'anterior legislatura, tal com s'observa en el balanç global de la legislatura.

En els cinc períodes de sessions del treball de la cambra, l'activitat ha estat breu però intensa. Destaquen especialment les més de 27.000 iniciatives parlamentàries de control i impuls al Govern, els dos debats de política general i els dos debats monogràfics que han brindat a la cambra l'oportunitat de revisar el seu compromís amb el president de la Generalitat i el seu programa de govern. També destaca especialment que el 2011 es constituïren dues comissions d'investigació i es debateren dos plans del Govern sobre qüestions econòmiques.



Foto: DGRIP

En segon lloc, l'actuació del Parlament i també del Govern ha pivotat al voltant de l'existència de tres crisis simultànies: la crisi econòmica i les seves conseqüències socials; la crisi de confiança en les institucions, i la crisi de relacions entre Catalunya i Espanya. Quant a aquesta darrera, les relacions amb l'Estat han girat principalment al voltant del repte d'assolir el pacte fiscal per a Catalunya i de diferents conflictes de competències.

Els dos postulats que han guiat el treball parlamentari del Govern³ del mandat han estat: d'una banda, la transparència i la visibilitat de l'acció governamental; i de l'altra, el caràcter

dialogant i obert, tot dins d'un programa polític guiat per 8 eixos: economia, empresa i ocupació; educació; sanitat; polítiques socials i de família; seguretat; política territorial i sostenibilitat; administracions; i, nació.⁴

La transparència i la visibilitat de l'acció governamental i el caràcter dialogant i obert han estat els dos postulats que han guiat el treball parlamentari del Govern

La conjuntura sociopolítica i econòmica a Catalunya no ha permès assolir un dels reptes de la legislatura, el nou pacte fiscal en la línia del concert econòmic, i ha portat a la finalització anticipada de la IX legislatura. La decisió del president de la Generalitat del 2 d'octubre de 2012 de dissoldre el Parlament i convocar eleccions⁵ ha comportat el finiment just a meitat del mandat de quatre anys. A banda de la caducitat dels projectes legislatius, els efectes més destacables sobre el conjunt de l'activitat parlamentària del Govern ha estat el decaïment de les tramitacions dirigides al control i a l'impuls de la seva acció política: les preguntes, els controls de compliment de mocions i resolucions, les propostes de resolució i les sol·licituds de compareixença, entre d'altres.⁶

2. L'activitat legislativa

En els sistemes parlamentaris moderns, el programa legislatiu el defineix principalment

⁴ Discurs d'Artur Mas a la sessió d'investidura davant el Ple del Parlament (201-00001/09). L'exposició del programa de Govern va tenir lloc els dies 20 i 21 de desembre de 2010 (DSPC-Sèrie P-2, de 20.12.2010, i DSPC Sèrie P-3, de 21.12.2010).

⁵ Decret 104/2012, d'1 d'octubre, de convocatòria d'eleccions al parlament de Catalunya i de la seva dissolució (DOGC 6224, de 2.10.2012).

⁶ Al final de cada legislatura caduquen tots els tràmits parlamentaris pendents d'examen i de resolució del Parlament, llevat dels tràmits la continuïtat dels quals estableixen lleis específiques i dels tràmits que ha de conèixer la Diputació Permanent, d'acord amb el reglament i amb les lleis. Per clarificar les tramitacions que caduquen i les que es mantenen, el 18 d'octubre de 2012 la Mesa de la Diputació Permanent va adoptar un acord sobre el finiment de la IX legislatura (BOPC 398, de 24.10.2012), amb una llista de les tramitacions que es mantenen per a la propera legislatura, d'acord amb l'art. 183.1 RPC i amb efectes de 2 d'octubre de 2012.

³ Compareixença del president de la Generalitat per donar compte de l'estructura i la composició del Govern (350-00001/09) (DSPC Sèrie P-5, de 19.01.2011).

el Govern. La majoria de les lleis provenen d'una iniciativa governamental que reuneix el suport de la majoria parlamentària. Com és freqüent, gran part de les lleis de la novena legislatura han estat impulsades pel Govern: concretament, el 85% han tingut origen en projectes de llei, mentre que la passada legislatura va ser en el 92% dels casos. No es comenten en aquest balanç, per tant, les propostions de llei, que provenen majoritàriament dels grups parlamentaris o d'una iniciativa legislativa popular, i suposen el contrapunt democràtic i plural de la iniciació del procediment legislatiu.

2.1. L'agenda legislativa del Govern i els projectes de llei

A l'inici de la legislatura, el Govern va identificar clarament els seus compromisos legislatius dins el Pla de Govern 2011-2014,⁷ juntament amb els reptes i els objectius estratègics de país, en línia amb els compromisos desvetllats durant l'acte d'investidura del president, punt de partida del full de ruta del nou Govern.⁸

Aquesta agenda legislativa⁹ governamental va identificar clarament una dotzena de noves

lleis que l'executiu preveia impulsar, entre les quals destaca: el paquet legislatiu per aconseguir desenvolupar el marc adequat dels governs locals (la Llei de governs locals i la Llei de finançament local), la Llei general del comerç i dels serveis, la Llei de la ciència per dotar d'un marc jurídic estable el desenvolupament d'un model propi d'R+D+I, la nova Llei de promoció de l'accessibilitat i de supressió de barreres, la nova Llei de policia de Catalunya, la nova Llei de l'Aran, la Llei de la finestra única per a totes les administracions catalanes, la Llei sobre el protectorat de les fundacions i les associacions declarades d'utilitat pública, la Llei electoral i la Llei de consultes populars. A més, l'agenda legislativa també reconeix el compromís de modificar lleis catalanes vigents i inclou propostes per promoure modificacions de lleis estatals.

En aquest marc de compromís, l'executiu ha presentat 22 iniciatives legislatives a la cambra: 18 han esdevingut lleis i les altres 4 han caducat per finiment de legislatura d'acord amb el Reglament del Parlament,¹⁰ una xifra inferior a la d'algunes legislatures anteriors.¹¹

El 85% de les lleis aprovades han estat impulsades des del Govern

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

⁸ Al discurs d'investidura, Artur Mas va concretar els primers compromisos legislatius del nou Govern: Catalunya necessita un model d'organització territorial a l'Administració de justícia i la futura llei electoral; pel que fa a l'organització territorial, una llei de governs locals; una llei de finançament; la llei de l'Aran, i la llei de consultes populars.

⁹ L'agenda legislativa inclou els compromisos del document programàtic del Pla de Govern 2011-2014, i els de la Resolució 275/IX, adoptada després del primer debat de política general, amb directrius per aprovar projectes de llei. Sobre el primer, veg. Balanç del primer any de la legislatura del Pla de Govern 2011-2014, gener de 2012. El 24% de les normes aprovades al Parlament constaven a l'agenda legislativa del Govern. A més, la meitat de les futures lleis previstes estaven ja en fase de tramitació al Parlament (és el cas de dos projectes de llei que han decaigut: el de consultes populars no referendàries i el

de modificació de la Llei de centres de culte), o es trobaven en elaboració per part del Govern, com és el cas de l'Avantprojecte de llei de governs locals de Catalunya i el de finançament local, entre d'altres.

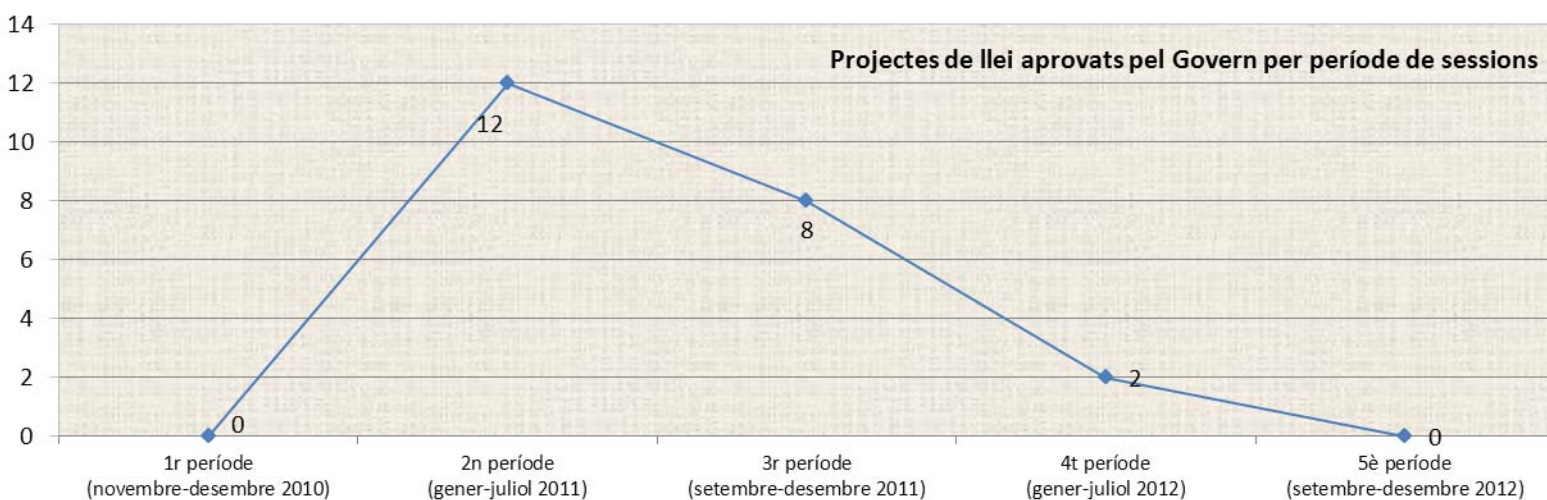
¹⁰ Han decaigut els quatre projectes de llei següents: 1) el Projecte de llei de modificació de la Llei 16/2009, dels centres de culte (200-00014/09); 2) el Projecte de llei de modificació del Text refós de la Llei de protecció dels animals, aprovat pel Decret legislatiu 2/2008 (200-00017/09); 3) el Projecte de llei de consultes populars no referendàries (200-00020/09); i 4) el Projecte de llei de modificació de la Llei 22/2010, del Codi de consum de Catalunya (200-00022/09). La propera legislatura qualsevol d'aquests projectes pot ser aprovat novament com a projecte de llei pel Govern i presentat al Registre del Parlament, sempre que compleixi dos únics tràmits: d'una banda, un informe previ del secretari general del departament corresponent i, de l'altra, un informe dels serveis jurídics de la Generalitat (art. 36.7 de la Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern).

¹¹ Al final de la VIII van caducar 9 projectes de llei; a la VII legislatura en van caducar 23, mentre que a la VI van caducar-ne 11, 7 a la V i a la IV, 6 a la III, 3 a la II i 16 a la I.

El Govern ha exercit de motor legislatiu, impulsant les línies mestres del seu programa de govern, amb projectes de Llei orientats a modificar el conjunt legislatiu que podia representar obstacles a l'activitat econòmica (amb el conegut paquet de les "lleis òmnibus") i per reactivar el creixement en un context de dificultats econòmiques, un objectiu diferent de l'aprovació de l'Estatut o el corresponent desplegament, que van resultar ser les pedres angulars de l'activitat legislativa durant la setena i vuitena legislatura, respectivament.

projectes de Llei de la legislatura anterior -cosa que sí que va succeir a l'inici de la vuitena legislatura, atès el caràcter continuista de les majories parlamentàries. El 2011 ha estat el de major intensitat de promoció legislativa (amb 12 projectes legislatius aprovats el primer semestre i 8 projectes el segon), mentre que el 2012 ha estat menys fructífer (2 projectes de Llei aprovats el primer semestre).

El gràfic següent mostra els projectes aprovats pel Govern segons cada període de sessions:



Destaca el fet que l'activitat d'impuls legislatiu del Govern en aquesta legislatura ha estat baixa perquè el mateix Govern ja va expressar la voluntat de fer "menys normes" just a l'inici del mandat. Amb els 22 projectes de Llei, s'ha allunyat molt dels 44 projectes de Llei presentats la legislatura passada en el mateix període de temps, però aquella no és de fet un referent comparable perquè va ser una de les més prolífiques del Parlament i l'executiu va incrementar l'impuls legislatiu en un 26% respecte de la mitjana de les legislatures anteriors.¹²

Pel que fa al ritme de treball, no es va aprovar cap projecte de Llei a l'inici de la legislatura, possiblement a causa del canvi de majories al Parlament, que no va propiciar reprendre els

2.2. Lleis aprovades

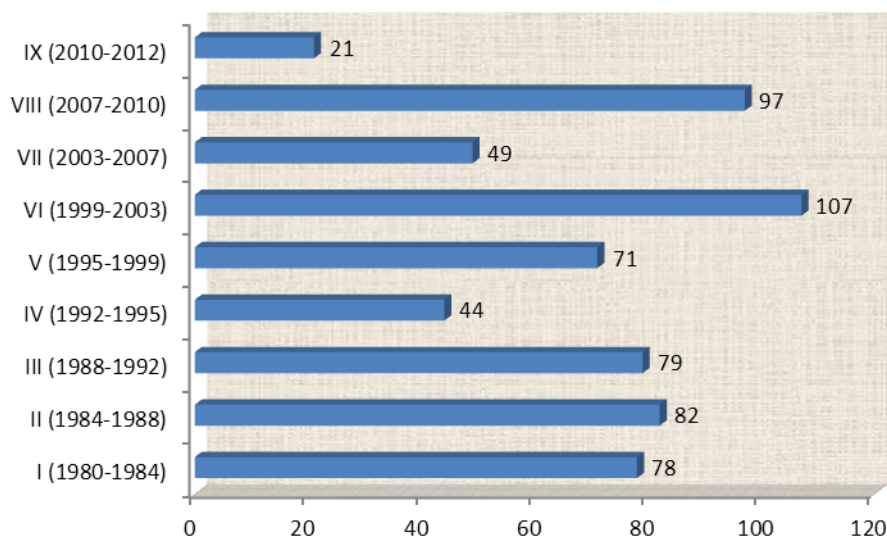
La breu durada de la legislatura, i també el compromís expressat pel Govern de fer menys normes,¹³ explica el reduït volum del projectes de Llei i que només s'hagin aprovat 21 lleis, un 30% menys de les aprovades la passada legislatura en el mateix període de temps.¹⁴

¹² Fins a aquella data la mitjana de projectes de Llei per legislatura havien estat: 78,5 projectes de Llei. La I legislatura se'n van presentar 96; la II, 79; la III, 83; la IV, 47; la V, 67; la VI, 92; i la VII, 65. Val a dir, però, que la IV i la VII legislatura van tenir una durada inferior a 4 anys.

¹³ Una de les voluntats expressades durant el debat d'investidura fou: "Volem una administració àgil. Ens comprometem a no aprovar cap regulació nova que no comporti, com a mínim, l'eliminació d'una d'antiga, i, si poden ser dues, millor. L'objectiu ha de ser menys normes, més ben fetes i més fàcils de complir." (DSPC-Sèrie P-2, de 20.12.2010, pàg. 10).

¹⁴ En el mateix període de temps (1 any, 10 mesos i 4 dies), a la vuitena legislatura es van aprovar 30 lleis.

Lleis aprovades per legislatures



L'executiu ha mantingut una elevada presència durant el debat parlamentari dels seus projectes legislatius, fet que legitima la seva acció de promotor legislatiu en seu parlamentària¹⁵

El volum de l'activitat legislativa potser ha contribuït a reduir el temps necessari per aprovar les lleis. En efecte, l'aprovació de les lleis ha requerit vuit mesos i mig de mitjana,¹⁶ mentre que durant la vuitena legislatura la mitjana de temps de l'iter legislatiu va ser de nou mesos i mig, i durant la setena sis mesos de treballs parlamentaris foren suficients.¹⁷

El 48% de les lleis es corresponen amb l'àmbit de l'economia i el coneixement (10 lleis); el 24% pertanyen a l'àmbit de presidència (5 lleis); el 14%, a l'àmbit de governació i les relacions institucionals (3 lleis), i el 14%, al de la justícia (3 lleis).

Per aprovar cada llei ha calgut un suport, cas per cas, de la majoria parlamentària necessària d'acord amb l'anomenada "geometria variable". En aquest sentit, més de la meitat de les lleis han rebut un ampli suport en les votacions: el 10% (2 lleis) s'han aprovat per unanimitat del conjunt dels grups parlamentaris,¹⁸ i el 52% de les lleis s'han aprovat amb el suport d'una àmplia majoria (11 lleis), en altres paraules, amb el vot favorable d'almenys el 60% de la cambra. De la resta de lleis, el 38% (8 lleis) han estat aprovades per majoria -major nombre de vots afirmatius que negatius, sense comptar les abstencions-, englobades en dues categories diferents: el paquet de les "lleis òmnibus" (exceptuant-ne la Llei 2/2011, en matèria audiovisual) i el paquet pressupostari (les lleis de pressupostos i de mesures corresponents als anys 2011 i 2012).

¹⁵ Convé recordar que la presentació del projecte de llei per part d'un membre del Govern en el debat de totalitat és obligatòria, mentre que la intervenció amb ocasió del debat final és facultativa.

¹⁶ La mitjana compta des que el projecte de llei entra en el registre del Parlament fins que s'aprova la llei en el Ple. No prenen en consideració les lleis de pressupostos i de mesures fiscals i financeres, que es tramiten amb més celeritat, i tampoc les lleis aprovades pel procediment de lectura única. De forma desglossada, les fases del procediment legislatiu tenen la durada següent: 1) des de l'entrada al registre fins al debat de totalitat, 3 mesos aproximadament; 2) roda de compareixences, 2 mesos i mig; 3) presentació d'esmenes a l'articulat, 5 setmanes; 4) treball en comissió 1 mes i mig; 5) debat final en el Ple 3 setmanes.

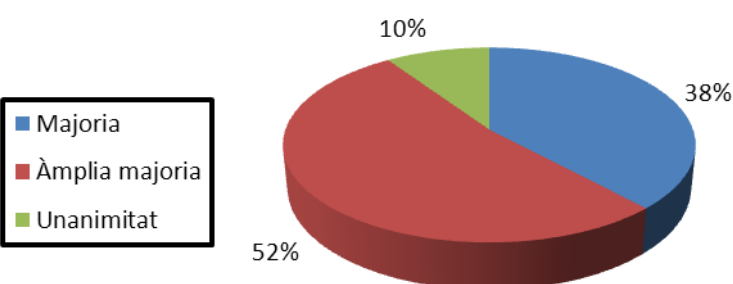
¹⁷ Des de l'any 2006, el Reglament del Parlament ha reforçat les fases del procediment legislatiu: incorporant el debat de totalitat a l'inici de la tramitació, en el cas dels projectes de llei; i també la fase de compareixences

d'organitzacions i grups socials, abans d'obrir el termini per presentar esmenes a l'articulat.

¹⁸ La unanimitat implica que la llei resulta aprovada amb els vots a favor de tot els grups parlamentaris, sense vots en contra, ni abstencions per part dels grups. Han estat els casos de la Llei 5/2011 i la Llei 8/2012.

El suport dels diferents grups de l'arc parlamentari ha estat divers. El grup parlamentari del PPC hi ha donat suport en el 45% de les lleis (10 lleis) i s'ha abstingut en la votació de les lleis de pressupostos i de mesures. El principal grup de l'oposició, el grup Socialista, ha donat suport per aprovar el 38% de les lleis (8 lleis). Pel que fa a la resta de grups: ERC ha donat suport en el 33% de casos (7 lleis), i el grup d'ICV-EUiA ha votat favorablement a l'aprovació del 24% (5 lleis).

Suport en l'aprovació de les lleis



2.3. Els decrets llei

La potestat legislativa de l'executiu per aprovar decrets llei i decrets legislatius té caràcter excepcional i s'ha d'entendre com una forma de col·laboració entre el Parlament i el Govern. Exercint la seva competència legislativa per respondre a casos d'urgència o extraordinària necessitat,¹⁹ el Govern ha aprovat 8 decrets llei. Excepte un, tots han entrat en vigor de manera immediata, i posteriorment -en el termini dels 30 dies subsegüents a la data de promulgació- han estat validats expressament pel Parlament, després dels corresponents debat i votació de totalitat.²⁰

¹⁹ L'ordenament jurídic català preveu la figura del decret llei com a disposició legal extraordinària i urgent (art. 64 de l'EAC) que pot aprovar el Govern i que posteriorment ha de ser validat expressament pel Parlament. Sobre la concurrència dels fets habilitants per dictar decrets llei, veg. el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 7/2010, de 22 d'abril.

²⁰ S'han aprovat: el Decret llei 1/2011, de modificació de la Llei 18/2002, de cooperatives de Catalunya (DOGC 5820, de 17.02.2011, convalidat per la Resolució 7/IX, BOPC 36, de 14.03.2011); el Decret llei 2/2011, pel qual es modifica el Text refós de la Llei de protecció dels

Per matèries, la meitat dels decrets llei han correspost a àmbits del Departament d'Economia i Coneixement (50%), i la resta, al Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural (1), Empresa i Ocupació (1) i Governació i Relacions Institucionals (1).

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

Al marge dels procediments legislatius, el Parlament té entre les seves funcions controlar i impulsar l'acció política i de govern per mitjà de diferents mecanismes reglamentaris. Amb la funció d'impuls, la cambra promou l'actuació del Govern, mentre que amb la funció de control li demana explicacions sobre actuacions dutes a terme, o bé sobre els propòsits de capteniment en matèries i polítiques

animals, aprovat pel Decret legislatiu 2/2008, i s'estableix un règim provisional de captura en viu i possessió d'ocells fringíl·lids per a la cria en captivitat, adreçada a l'activitat tradicional de cant durant l'any 2011 (DOGC 6009, de 21.11.2011, convalidat per la Resolució 382/IX, DOGC 6021, de 9.12.2011); el Decret llei 3/2011, de mesures urgents en matèria de tresoreria (DOGC 6028A, de 20.12.2011; no es va arribar a debatre en el Ple perquè prèviament el Govern va notificar a la cambra que no era susceptible de produir efectes en desaparèixer l'objecte que el va motivar: Resolució 426/IX del Parlament de Catalunya, per la qual es fa pública la derogació del Decret llei 3/2011, del 20 de desembre, de mesures urgents en matèria de tresoreria (BOPC 244, de 8.02.2012). El text no va ser validat pel Parlament en el termini de 30 dies, per la qual cosa està derogat en data de 2 de febrer de 2012; Decret llei 4/2011, de necessitats financeres del sector públic en pròrroga pressupostària (DOGC 6030, de 22.12.2011, convalidat per la Resolució 411/IX, BOPC 230, de 23.01.2012); el Decret llei 1/2012, de mesures per complir el Pla econòmicofinançer de reequilibri de la Generalitat de Catalunya i altres necessitats derivades de la conjuntura econòmicofinançera (DOGC 6158, 27.6.2012. Presentat pel conseller d'ECO (transcripció). Resolució 662/IX, de validació, BOPC 347, de 9.07.2012); el Decret llei 2/2012, sobre millores de la prestació econòmica d'incapacitat temporal del personal al servei de l'Administració de la Generalitat, del seu sector públic i de les universitats públiques catalanes (DOGC 6221, de 27.9.2012, convalidat per la Resolució 743/IX BOPC 399, de 5.11.2012); el Decret llei 3/2012, de reordenació urgent de determinades garanties financeres del sector públic de la Generalitat de Catalunya i de modificacions tributàries (DOGC 6236, de 19.10.2012, convalidat per la Resolució 744/IX, BOPC 399, de 5.11.2012); el Decret llei 4/2012, de mesures en matèria d'horaris comercials i determinades activitats de promoció (DOGC 6245, de 2.11.2012, convalidat per la Resolució 745/IX, BOPC 411, de 5.12.2012).

de la seva competència. D'aquesta manera, es garanteix el coneixement públic de l'actuació de l'executiu.

3.1. El conjunt d'iniciatives parlamentàries tramitades durant la legislatura

L'activitat de control i impuls dins l'espai de col·laboració i equilibri necessaris entre el Parlament i el Govern ha estat molt intensa durant tota la legislatura, tal com reflecteix el [quadre annex](#).

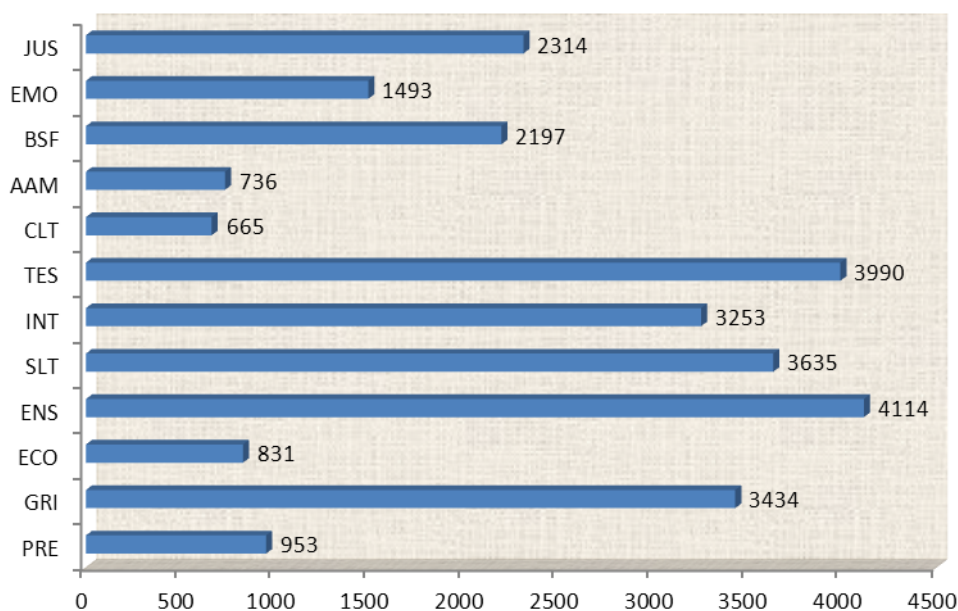
S'ha produït un notable increment de l'ús de les iniciatives parlamentàries per part dels grups parlamentaris, si es compara amb les tramitades l'anterior legislatura i per al mateix període de temps. Així, per exemple, els consellers han respost més d'un miler de preguntes, 259 preguntes orals en el ple i 973 en comissió, un volum que ha significat un augment del 34% i del 51%, respectivament. El Govern també ha respost per sobre de les 21.000 preguntes escrites,²¹ un 58% més que la passada legislatura.

El volum de les interpel·lacions substanciades, 181 en total, també ha significat un 27% d'increment, i aquestes han derivat en l'aprovació de 126 mocions, que implica un increment del 250%. El fort increment de l'activitat de control al Govern que ha caracteritzat aquesta legislatura es manté també en les 696 resolucions aprovades, un 183% més de les que es van aprovar els primers dos anys de la legislatura passada. Només s'ha reduït el volum de preguntes al president de la Generalitat formulades pels grups parlamentaris (un 9% menys).²²

En conjunt, s'han substanciat més de 27.500 iniciatives, mentre que la passada legislatura durant els 4 anys es van substanciar al voltant de 42.000 iniciatives.

Finalment, si s'observa el conjunt de tramitacions assignades a cada departament per raó de la matèria, els departaments d'Ensenyament, Territori i Sostenibilitat, Salut, Governació i Relacions Institucionals, i Interior són els que han concentrat un volum superior de gestions parlamentàries.

Tramitacions parlamentàries classificades per departaments



²¹ Per ordre d'importància, les preguntes escrites substanciades la IX legislatura han tractat principalment dels àmbits temàtics següents: ensenyament, salut, economia i finances, administració de justícia, seguretat pública, política social, administració de la Generalitat, transports, urbanisme i ferrocarril.

²² El volum de preguntes al president va en relació amb el nombre de plens de la legislatura.

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

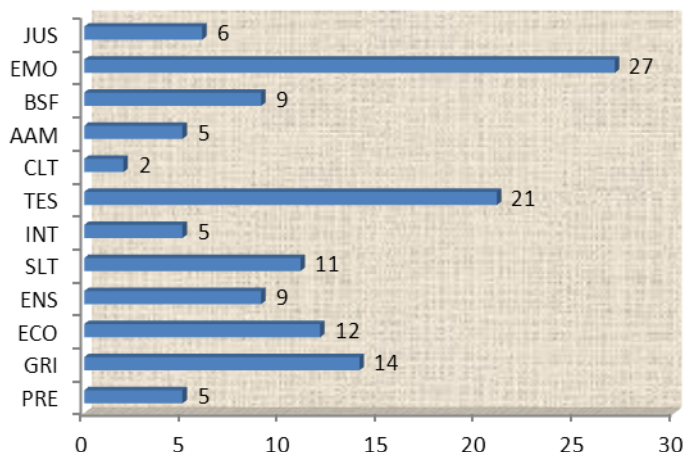
Una de les funcions del Parlament és impulsar l'acció política i de govern a través de procediments reglamentaris que operen al marge dels procediments legislatius, principalment amb l'aprovació de les mocions i les resolucions.

3.2.a) Les mocions

L'abast més general de la moció, com a eina d'impuls de l'acció governamental, explica que les 126 aprovades aquesta passada legislatura hagin incidit en bona part en aspectes relacionats amb l'activitat de l'empresa i l'ocupació (27), els temes de territori i sostenibilitat (21), de la governabilitat del país (14), o relacionades amb aspectes econòmics i financers o del coneixement (12), salut (11), ensenyament (9), i benestar social i família (9).

Aquest instrument d'impuls a l'acció del Govern ha estat més emprat pels grups de l'oposició que en la legislatura anterior, potser a causa de la conjuntura de crisi econòmica que viu Catalunya. El seu ús ha sofert un increment del 250% respecte del mateix període de temps durant la vuitena legislatura.

Mocions assignades als departaments durant la IX legislatura



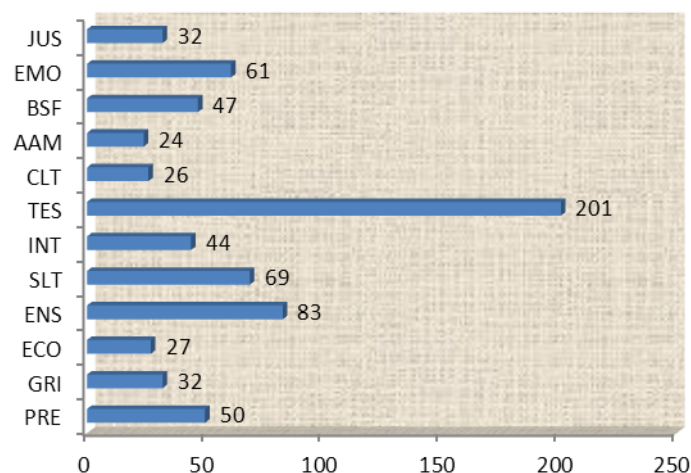
3.2.b) Les resolucions

A diferència de les mocions, que són iniciatives orientades a impulsar aspectes generals de la política del Govern, les resolucions són generalment instruments d'impuls que tracten

sobre un aspecte sectorial, més específic o més concret, d'una matèria.²³

Al llarg de la novena legislatura, els grups parlamentaris han presentat 1.358 propostes de resolució, i se n'han aprovat 696, un 183% més que la passada legislatura. Per matèries, s'han concentrat de manera molt destacada en la política territorial i les obres públiques, seguida de la salut i el medi ambient. D'acord amb la temàtica, per tant, ha estat el Departament de Territori i Sostenibilitat el que ha rebut més encàrrecs (201 en total), seguit d'Ensenyament (83), Salut (69), Empresa i Ocupació (61), Presidència (50), Benestar Social i Família (47) i Interior (44).

Resolucions assignades als departaments durant la IX legislatura



Els àmbits temàtics que han concentrat més propostes de resolució han estat, per ordre d'importància: la salut, la construcció de centres educatius escolars, les carreteres, la seguretat pública, el ferrocarril, la cultura, l'ensenyament, el medi ambient, l'Administració de la Generalitat i la gestió de l'aigua.

²³ Les mocions i les resolucions insten, en general, el Govern a realitzar alguna acció concreta o bé a adoptar una determinada posició en relació amb algun àmbit específic que és competència de la Generalitat. El control del compliment de les resolucions és anàleg al de les mocions. El termini que té l'executiu per donar compte del seu compliment és de quatre mesos, llevat que el mateix text de la resolució en marqui un de més específic (art. 145 i 146 del Reglament del Parlament).

3.3. El control polític sobre el Govern

El Reglament del Parlament preveu diferents instruments per poder exercir la funció de control polític del Govern de manera permanent. Així, trobem els debats generals, les sessions informatives dels membres del Govern, les interpel·lacions que els grups fan al Govern perquè faciliti explicacions davant el Ple sobre una determinada política, o les preguntes parlamentàries, que poden ser amb resposta escrita o bé amb resposta oral, davant del Ple o d'una comissió. Una altra eina de control a la qual es recorre menys habitualment són les comissions d'investigació, que es poden constituir per estudiar assumptes d'interès públic relacionats amb l'actuació governamental.

La intensitat del control al Govern ha estat considerable des del començament de la legislatura, reforçant el paper del Parlament com a centre de la vida política catalana i com a peça clau del sistema democràtic, fins i tot davant una certa disminució la seva clàssica funció legislativa deliberant.

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

Les preguntes al Govern i les preguntes al president permeten copsar l'opinió o el capteniment del president sobre les qüestions de més interès o de més actualitat de la vida política del país. En aquests dos anys, els grups han plantejat 163 preguntes al president en ocasió de la sessió de control de la cambra de l'inici de cada sessió plenària ordinària.²⁴ Les preguntes s'han concentrat, majoritàriament, sobre aspectes de política general i de relleu institucional, i les temàtiques més destacades han estat: les repercussions de les mesures d'estalvi del Govern; l'autogovern; l'acció de Govern i l'Administració pública; el finançament

autonòmic (dins del context d'un nou model de finançament per a Catalunya); el treball; l'economia i l'empresa; la política exterior i institucional (especialment, les relacions institucionals amb l'Estat); la salut; la política social; la política pressupostària, i el sector financer.

De manera reiterada els grups han plantejat preguntes amb connotació econòmica i sobre les actuacions del Govern per fer front a la crisi, el problema de l'atur i la creació d'ocupació, a banda de la recuperació econòmica o la consolidació de l'estat del benestar.

Els consellers i conselleres, al seu torn, han respost 259 preguntes orals en el Ple, durant la sessió de control al Govern, amb temàtiques diferents, un volum que ha significat un augment del 34% si es compara amb el volum tramitat durant els primers dos anys de la legislatura anterior.

Preguntes orals al Govern a respondre en el Ple



3.3.b) Les sessions informatives de membres del Govern

S'han celebrat 106 compareixences del Govern davant de les comissions parlamentàries, que han anat a càrrec dels diferents consellers i conselleres.

El Govern ha tingut una marcada presència en les comissions parlamentàries

Com és habitual a cada inici de legislatura, coincidint amb l'arrencada del treball gover-

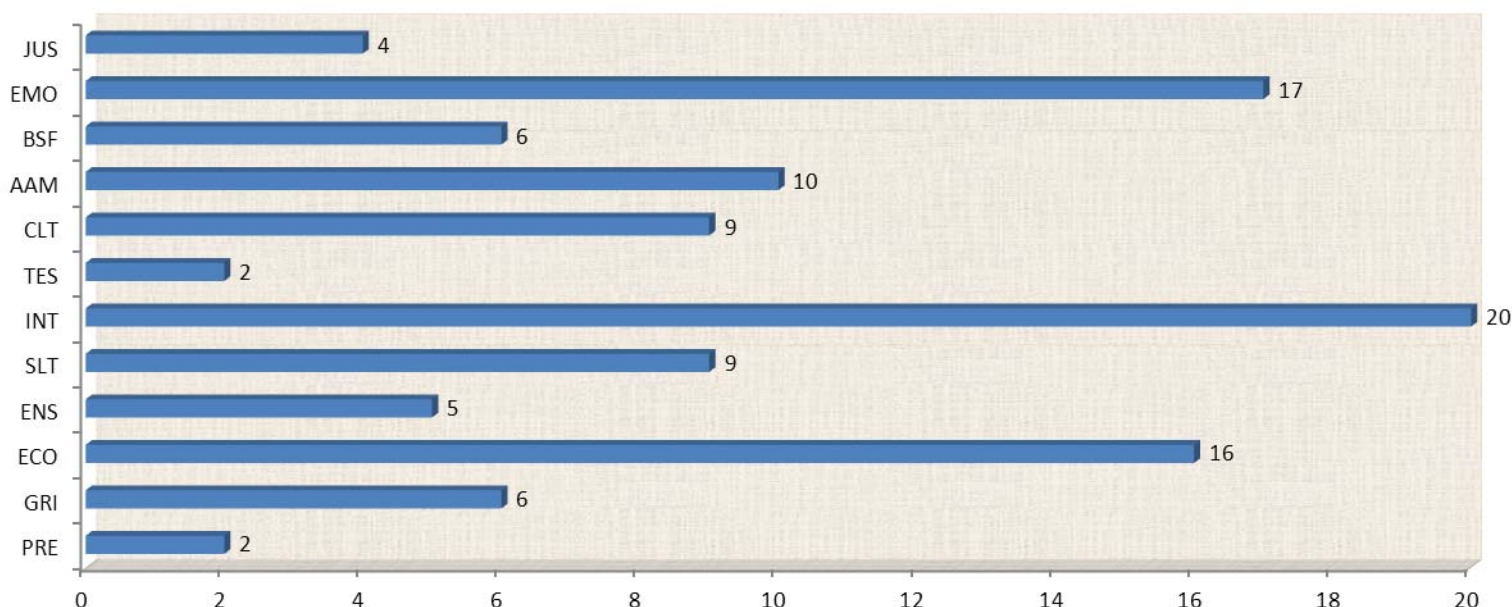
²⁴ Les preguntes al president de la Generalitat estan regulades per l'art. 142.3 RPC. Com a novetat d'aquesta legislatura, la sessió de control al Govern té lloc a l'inici de cada sessió plenària. Primerament correspon als consellers i les conselleres respondre les preguntes formulades pels diputats i posteriorment al president (cada grup parlamentari planteja una pregunta i se substancien ordenadament, de menor a major).

namental han tingut lloc les compareixences inicials dels membres de l'executiu, entre les quals destaca la compareixença inicial del president de la Generalitat davant el Ple per donar compte de la creació i la configuració del Govern, el 19 de gener de 2011,²⁵ i per informar de la reducció de departaments i la consegüent concentració d'àmbits competencials.

Al llarg del primer trimestre es van anar succeint les compareixences primeres dels nous consellers i conselleres del Govern davant les comissions parlamentàries respectives per informar dels objectius i línies d'actuació de cada departament.

cions concretes dels seus departaments, sobre qüestions relacionades amb el desplegament de les diferents polítiques públiques, o per respondre preguntes orals en comissió plantejades pels grups (que s'han incrementat en un 51%) i actuacions concretes de l'àmbit respectiu, o per explicar les previsions pressupostàries de cada departament. Per departaments, els àmbits competencials que han estat objecte de més compareixences han estat els corresponents a: Interior (20 sessions informatives), Empresa i Ocupació (17), Economia i Coneixement (16), Agricultura (10), Cultura (9) i Salut (9), principalment.

Sessions informatives i compareixences per departaments durant la IX legislatura



El primer trimestre de 2011 els membres del Govern van comparèixer davant les comissions parlamentàries per informar de les línies d'actuació de cada departament

Al llarg de la legislatura, els consellers i les conselleres han comparegut puntualment davant les comissions (un 43% més que la legislatura anterior per al mateix període de temps) per informar sobre qüestions i actua-

3.3.c) Els debats de política general

A l'inici del període de sessions del setembre, al Parlament té lloc el debat de política general. El guió habitual d'aquest debat sobre l'orientació política general del Govern permet a l'executiu exposar els resultats de les actuacions governamentals dutes a terme els darrers mesos i presentar el seu programa per al nou curs polític, indicant les prioritats principals per a l'any parlamentari que s'inicia.²⁶

²⁵ Compareixença del president de la Generalitat davant del Ple per donar compte de l'estructura i la composició del Govern (tram. 350-00001/09) (DSPC-P 5, de 19.01.2011, pàg. 4).

²⁶ Durant les legislatures I, II i III van tenir lloc quatre debats, mentre que a les legislatures IV, V i VI n'hi va haver tres, i a les VII, VIII i IX, només dos.

És una eina de control al Govern que permet a la cambra verificar com avança l'obra del Govern, però alhora també funciona com un instrument d'impuls polític, ja que es clou amb l'aprovació d'una resolució que fixa directrius per a l'acció de govern.

El debat de política general de 2011

El primer debat de política general va tenir lloc entre els dies 27 i 30 de setembre de 2011,²⁷ i el discurs del president va girar al voltant de tres qüestions: la reactivació econòmica, el pacte fiscal i l'autogovern. Es va centrar en els principals pols d'interès per al país, al voltant dels quals gira l'acció del Govern: el foment de l'ocupació i la reactivació econòmica; la lluita contra el fracàs escolar; i el coneixement de les llengües; la formació professional, la universitat, la recerca i la innovació; la sanitat; les polítiques socials; les administracions; la política territorial i la sostenibilitat; les polítiques de seguretat; i, per acabar, la llengua, la cultura, la identitat i l'autogovern.

El primer debat de política general de la legislatura es va centrar en tres aspectes: la reactivació econòmica, el pacte fiscal i l'autogovern

El debat parlamentari es va cloure amb l'aprovació de la Resolució 275/IX,²⁸ que fixa directrius per a l'acció del Govern en diferents àmbits,²⁹ incloent-hi el de dur a terme un seguit d'actuacions governamentals concretes per arribar al nou model de finançament per a

Catalunya, basat en el concert econòmic. Convé recordar que si bé aquestes resolucions no són per si mateixes *ius cogens*, sí que tenen una indubtable força política vinculant dins del marc de l'activitat de la cambra.

El debat de política general de 2012

El segon debat de política general va tenir lloc entre el 25 i el 27 de setembre de 2012. En aquesta ocasió, el president va anunciar la seva intenció de dissoldre anticipadament el Parlament, dins d'un escenari polític marcat per la massiva manifestació de l'11 de setembre. El debat es va desenvolupar amb continguts diferents dels habituals: les intervencions dels grups parlamentaris es van centrar en l'avançament electoral i les propostes sobiranistes, en lloc de controlar el programa polític del Govern. El president de la Generalitat³⁰ va fonamentar l'avançament electoral en quatre motius: la necessitat de traslladar a les urnes la veu del carrer després de la manifestació de l'11 de setembre; la necessitat de complir amb el programa electoral, que no preveia explícitament consultar la ciutadania sobre el futur nacional del país; el rebuig del Govern central respecte del projecte de pacte fiscal, i, per acabar, unes condicions conjunturals excepcionals.

El segon debat de política general de la legislatura es va centrar en la dissolució anticipada del Parlament, la imminent convocatòria d'eleccions, i les propostes sobiranistes

La intervenció del president va tenir dues parts diferenciades: l'acció de Govern i l'evolució de Catalunya en els contextos estatal, europeu i mundial; i una reflexió final d'ordre general. A la primera part, sobre els àmbits d'interès per al país, va tractar de l'acció governamental desplegada per promoure la reactivació econòmica de l'economia catalana, la política d'austeritat aplicada i per garantir el model de l'estat del benestar i la

²⁷ DSPC-P núm. 25, DSPC-P núm. 26, DSPC-P núm. 27 i DSPC-P núm. 28, dels dies 27, 28, 29 i 30 de setembre de 2011, respectivament.

²⁸ Resolució 275/IX del Parlament de Catalunya, sobre l'orientació política general del Govern (BOPC 150, de 6.10.2011).

²⁹ Algunes de les directrius de la Resolució aprovada (sense fer una enumeració exhaustiva) són: el nou model de finançament basat en el concert econòmic; la sostenibilitat i la qualitat assistencial del sistema sanitari; la immersió lingüística; la lleialtat institucional en matèria educativa; el foment de l'ocupació; la reactivació econòmica i els sectors productius; el suport a les empreses, la dinamització del comerç i el turisme; les polítiques d'igualtat i d'integració; la preparació de Catalunya per al corredor mediterrani; les polítiques socials; la reactivació econòmica i els sectors productius, i les administracions públiques i l'organització territorial.

³⁰ Discurs del president de la Generalitat, Artur Mas, en el debat sobre l'orientació de política general del Govern (tram. 255-00006/09) (DSPC sèrie P- núm. 39, de 25.09.2012).

cohesió social, i les relacions amb l'Estat central. La segona, va enllaçar amb les reflexions inicials i va dissertar sobre la transició nacional de Catalunya.

La Resolució 742/IX,³¹ adoptada en cloure's el debat, conté cinc apartats: el dret a decidir; el fet nacional; el procés per esdevenir un nou estat d'Europa; la memòria i la dignitat, i, per acabar, aspectes més generals de l'acció política i de govern.



Foto: Parlament de Catalunya

³¹ Resolució 742/IX del Parlament de Catalunya, sobre l'orientació política general del Govern (BOPC 390, de 2.10.2012). A més d'assenyalar les conclusions del debat, la Resolució introdueix elements d'impuls importants per a l'actuació governamental, però que amb el finiment de la legislatura han expirat formalment. No obstant això, recull declaracions importants que, després de les eleccions, les noves majories i la nova correlació de forces resultants podran assumir, si així ho volen.

La Resolució 742/IX del Parlament proclama que Catalunya ha d'iniciar una nova etapa basada en el dret a decidir lliurement i democràticament el futur col·lectiu del país i constata la necessitat de fer una consulta

En el primer apartat, sobre el dret a decidir, el Parlament expressa la necessitat que Catalunya faci el seu propi camí perquè el poble català pugui decidir lliurement i democràticament el seu futur col·lectiu, i insta el Govern, les forces polítiques i els agents socials i econòmics a impulsar el màxim consens per dur a terme aquest procés democràtic i el full de ruta consegüent. En aquest marc, la Resolució constata la necessitat de fer una consulta sobre el futur de Catalunya prioritàriament dins la pròxima legislatura. En el segon apartat, sobre el fet nacional, la Resolució relata breument el context actual sorgit del descontentament arran de la Sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut, l'ofensiva recentralitzadora del Govern central i el context de crisi econòmica.

En el tercer apartat, sobre el procés per esdevenir un nou estat d'Europa, el Parlament torna a insistir en la necessitat de dotar Catalunya d'un instrument perquè la ciutadania pugui ser consultada sobre el futur del país, a l'efecte d'avançar vers estructures d'estat. En el quart apartat, sobre la memòria i la dignitat, el Parlament considera que el dret d'autodeterminació dels pobles és un dret irrenunciable del poble de Catalunya, i insta el Govern a dur a terme actuacions concretes en la defensa de la memòria i la dignitat. El cinquè apartat de la Resolució recull diversos aspectes més generals de l'acció política i de govern, i fixa directrius per a l'acció governamental en diferents àmbits.

3.3.d) Els debats monogràfics

En l'àmbit del joc de poders entre legislatiu i executiu, aquest tipus de debats permeten aprofundir en el coneixement i el seguiment públic de l'actuació del Govern, i en certa mesura, permeten al Parlament condicionar el programa, atès que al final s'aprova una resolució d'impuls de l'acció de Govern. Aquesta legislatura han tingut lloc dos debats mono-

gràfics per tractar de la reforma constitucional, i sobre qüestions relatives als ajustaments pressupostaris del Govern català.³² El recurs a aquest instrument de control s'ha incrementat, però, durant el segon any de la legislatura, quan s'han tingut debats de format similar per

³² El major nombre de debats, dotze en total, van tenir lloc la I legislatura (1980-1984), que tractaven de: el programa d'actuació econòmica del Govern de la Generalitat (1980); els traspassos de serveis de l'Estat a la Generalitat (1980); la situació política creada arran dels esdeveniments al Congrés dels Diputats a Madrid (1981); l'atur (1981); els acords en matèria de concertació autonòmica signats entre el president del Govern i el secretari general del PSOE (1982); l'estudi del Projecte de Llei del Fons de compensació interterritorial (1982); les darreres inundacions a Catalunya (1982); la política agrària (1983); la política autonòmica (1983); l'acció política del Govern en relació amb la política econòmica i la lluita contra l'atur (1983); la política de normalització lingüística (1983), i l'organització de l'Administració i la funció pública a Catalunya (1983). La II legislatura (1984-1988) es van fer quatre debats sobre: la sanitat a Catalunya (1985); l'Estatut d'autonomia (1987); les conseqüències econòmiques per a Catalunya derivades de la integració d'Espanya en el Mercat Comú (1987), i l'acció política i de govern en relació amb la situació del joc a Catalunya (1987). La III legislatura (1988-1992) es van fer dos debats: sobre l'acció política i de govern en relació amb la política territorial (1990), i el grau d'adequació a la Comunitat Europea, des d'un punt de vista legal, tecnològic, formatiu i d'organització empresarial, tenint especialment presents els efectes de l'Acta Única Europea (1990). La IV legislatura (1992-1995) es van debatre mitja dotzena de temàtiques: l'acció política i de govern en matèria d'agricultura (1992); el Tractat de Maastricht (1992); la situació de la indústria a Catalunya (1992); la situació i les perspectives del turisme a Catalunya (1992); l'acció política i de govern entorn el règim local i la situació política dels ajuntaments a Catalunya (1993), i la previsió i l'extinció d'incendis a Catalunya (1994). La V legislatura (1995-1999) novament es van fer sis debats que tractaren sobre: el desenvolupament de l'autogovern (1996); l'acció política i de govern en relació amb l'atur i la creació d'ocupació a Catalunya (1997); la situació actual de la política agrària (1998); la política general del Govern en relació amb la prevenció i l'extinció d'incendis a Catalunya, arran dels incendis forestals produïts els dies 18, 19, 20 i 21 de juliol de 1998 (1998); la política educativa (1999), i per acabar, la política social i el benestar (1999). La VI legislatura (1999-2003) es van fer cinc debats sobre: els mitjans audiovisuals a Catalunya (1999); la política educativa referent al primer cicle d'educació infantil (0-3 anys) (2000); la gestió i el model de la formació ocupacional a Catalunya (2000); el finançament autonòmic (2001), i la sinistralitat laboral (2002). La VII legislatura (2003-2006) l'únic debat que va tenir lloc es va dedicar a l'acció política i de govern en relació amb l'evolució dels fets del barri del Carmel de Barcelona, i amb les conclusions de l'expedient informatiu obert arran d'aquests fets (2005).

posicionar-se sobre dos plans del Govern relatius a les retallades pressupostàries i al pacte fiscal. Es tracta de dos tràmits que han tingut lloc d'acord amb l'article 148 del Reglament -perquè la cambra debati i voti sobre programes, plans i comunicats de l'executiu-, i sobre els quals els grups parlamentaris es posicionen amb unes intervencions en el plenari que segueixen una seqüència molt similar a la dels debats monogràfics.

El debat monogràfic sobre la reforma constitucional

Els grups parlamentaris, i també el Govern, van poder exposar i debatre el seu parer sobre la nova redacció de l'article 135 de la Constitució espanyola durant el debat monogràfic sobre la reforma constitucional de les Corts Generals, que va tenir lloc el 29 de setembre de 2011.³³

La Resolució 274/IX manifesta el desacord amb la reforma constitucional, i constata una ruptura de l'anomenat "pacte constitucional de 1978" dins una nova etapa en les relacions entre Catalunya i Espanya

Durant el debat plenari, la vicepresidenta del Govern es va posicionar, en nom del Govern, contra la reforma i va expressar que el trencament del consens constitucional que se'n deriva podria afectar l'autogovern, especialment l'autonomia financera i la capacitat inversora dels ajuntaments.

La Resolució 274/IX,³⁴ aprovada després del debat, recull el desacord del Parlament de Catalunya amb la nova redacció constitucional i s'estructura en quatre parts. En la primera, el Parlament justifica el desacord amb la reforma perquè no s'han tingut en compte les institucions de Catalunya, i alhora constata que la Sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut català ha obert una nova etapa en les

³³ Debat sobre la Proposició de reforma de l'article 135 de la Constitució espanyola, que es tramita a les Corts Generals (255-00002/09) (BOPC 135, de 12.11.2011).

³⁴ Resolució 274/IX del Parlament de Rebuig de la reforma de l'article 135 de la Constitució espanyola (255-00002/09) (BOPC 147, de 3.10.2011).

relacions entre Catalunya i Espanya, i que s'ha produït una ruptura de l'anomenat "pacte constitucional de 1978". A la segona part, el Parlament mostra la disconformitat pel procediment emprat en la reforma esmentada: perquè s'ha seguit el procediment d'extrema urgència sense motius justificats, i també perquè no es va utilitzar la possibilitat de convocar un referèndum, desaprofitant l'ocasió per utilitzar les possibilitats de participació ciutadana. A la tercera part de la Resolució, el Parlament expressa el seu rebuig a les decisions de les institucions de l'Estat amb una voluntat de recentralització. Segons el Parlament, aquesta reforma significa una reducció de la capacitat d'autogovern, atès que recentralitza la política econòmica espanyola i limita l'autonomia financera de la resta d'administracions. Pel que fa a Catalunya,

l'autonomia financera queda afectada tant pel que fa a l'establiment del límit de dèficit com pel que fa a la capacitat d'endeutament. I també s'agreugen les problemàtiques com ara el continuat i creixent dèficit fiscal o l'infrafinançament municipal. I, per acabar, a la quarta part de la Resolució, el Parlament mostra el suport a la capacitat de Catalunya en matèria d'estabilitat pressupostària. La cambra, davant d'aquesta reforma, dona ferm suport a la capacitat de Catalunya per establir els objectius propis en matèria d'estabilitat pressupostària.

El debat monogràfic sobre les polítiques d'impuls a la reactivació econòmica

El debat monogràfic relatiu a les polítiques d'impuls a la reactivació econòmica sobre la incidència de l'actuació del Govern de la Generalitat en la qualitat dels serveis públics va tenir lloc l'11 d'abril de 2012 i va permetre els grups parlamentaris debatre i expressar la seva posició sobre els ajustaments dels pressupostos de la Generalitat per a l'any 2012.³⁵

La intervenció del Govern en seu parlamentària, pròpia del paper preponderant de l'executiu en el desenvolupament d'aquest tipus de debat, va ser assumida pel president de la Generalitat, que va explicar la necessitat del Govern de fer polítiques d'austeritat, combinades amb altres actuacions per impulsar el creixement de l'economia, marcant un rumb de país. Alhora, es va informar de les polítiques per reactivar l'economia i la necessitat del pacte fiscal dins d'un escenari de crisi, per respondre a la majoria d'intervencions dels grups que van posar en relleu que les retallades pressupostàries aplicades pel Govern posen en risc la cohesió social.

El debat es va cloure amb l'aprovació de la Resolució 523/IX del Parlament, sobre l'impuls de la reactivació econòmica i sobre la incidència de l'actuació del Govern en la qualitat dels



Foto: DGRIP

³⁵ Debat general sobre l'impuls de la reactivació econòmica i sobre la incidència de l'actuació del Govern en la qualitat dels serveis públics (255-00004/09) (BOPC 230, de 23.01.2012).

serveis públics,³⁶ que pivota al voltant de dotze camps diferents i insta el Govern a adoptar mesures concretes.

El debat sobre la Proposta del Govern relativa al pacte fiscal

El Ple va debatre de forma monogràfica la proposta del Govern sobre el pacte fiscal,³⁷ en la sessió del 25 de juliol de 2012. Com ja s'ha dit, tot i no tractar-se pròpiament d'un debat monogràfic, segueix una seqüència de tramitació plenària similar. El resultat va ser la Resolució la 737/IX, que es fonamenta en els treballs i les conclusions de la Comissió d'Estudi d'un Nou Model de Finançament basat en el Concert Econòmic.³⁸

La Resolució la 737/IX constata que els successius sistemes de finançament que ha tingut la Generalitat han comportat un avenç en termes econòmics i de capacitat normativa, però no han resolt els problemes de fons de Catalunya. Per aquest motiu, reivindica un acord de finançament i un canvi de model amb un triple objectiu: assolir la plena capacitat de decisió sobre tots els tributs suportats a Catalunya; disposar dels recursos econòmics que com a país es generen per atendre les polítiques socials i de creixement; i garantir la lleialtat institucional per evitar arbitriarietats i incompliments de les parts. En aquest context, el Parlament demana principalment d'iniciar un procés de negociació amb el Govern central per assolir un model de finançament propi per a Catalunya, fixant els punts que ha de garantir aquest nou model.

El debat específic sobre el pla de mesures del Govern per estalviar 1.500 milions d'euros i el debat del pla econòmic i financer de reequilibri de la Generalitat 2012-2014

³⁶ Resolució 523/IX del Parlament de Catalunya, sobre l'impuls de la reactivació econòmica i sobre la incidència de l'actuació del Govern en la qualitat dels serveis públics (255-00004/09) (BOPC 299, de 17.04.2012).

³⁷ Proposta del Govern sobre el pacte fiscal (259-00003/09) (BOPC 355, de 17.07.2012). Debat del Pla d'acord amb el que disposa l'article 148.7 del RPC.

³⁸ Resolució 737/IX del Parlament sobre el pacte fiscal (259-00003/09) (BOPC 363 de 26.07.2012).

Aquest debat tampoc no es pot considerar un debat monogràfic en sentit estricte. Va tenir lloc en el Ple el juliol de 2012, amb motiu de la compareixença del president de la Generalitat per informar del darrer pla de mesures del Govern per estalviar 1.500 milions d'euros i per debatre el pla econòmic i financer de reequilibri de la Generalitat 2012-2014,³⁹ lliurat pel Govern per donar compliment a la Resolució 523/IX aprovada pel Ple sobre la reactivació econòmica del mes d'abril (punt II.2.b). Atesa la concordança de la matèria, el Parlament va acordar acumular els dos debats en un únic ple, que va culminar amb l'aprovació de la Resolució 661/IX,⁴⁰ que pivota al voltant de deu camps diferents i que insta el Govern a adoptar mesures concretes d'actuació.

3.4. Les comissions d'investigació

Les comissions d'investigació són una eina més de la cambra per completar les seves funcions de control parlamentari del Govern.⁴¹ Malgrat que la doctrina ha posat de manifest que a Catalunya aquest instrument de control

³⁹ Pla econòmic i financer de reequilibri de la Generalitat 2012-2014 (259-00002/09) (BOPC 328, de 6.06.2012).

⁴⁰ Resolució 661/IX del Parlament de Catalunya, sobre el Pla econòmic i financer de reequilibri de la Generalitat 2012-2014 (BOPC 352, de 13.07.2012).

⁴¹ Des del restabliment del Parlament, i fins avui, s'han constituït 17 comissions d'investigació, 6 de les quals durant la I legislatura: sobre la central nuclear d'Ascó (1980), sobre l'assalt i el segrest del Banc Central de Barcelona (1981), sobre incendis forestals a Catalunya i l'actuació dels poders públics competents en la matèria (1982), sobre inundacions (1982), sobre el conjunt d'actuacions del Consell Executiu en relació amb l'empresa Rania, SA (1983) i sobre un possible dèficit en els serveis transferits de la Seguretat Social (1984). La II legislatura es van crear tres comissions: sobre maltractaments infligits a menors (1986), sobre els jocs gestionats per l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes (1987) i sobre la seguretat dels habitants de Tarragona i rodalia (1987). La III legislatura no se'n va constituir cap; la IV, dues: sobre el cas Casinos (1992) i sobre el cas de la urbanització Riera de Sant Pere de Torelló (1994); la V legislatura tampoc se'n va crear cap, la VI, una sobre presumptes irregularitats en estudis i enquestes d'opinió (2003); la VII legislatura es va crear la comissió d'investigació sobre l'esvoranc al barri del Carmel de Barcelona arran de les obres de construcció del túnel de la línia 9 del metro (2005); i la VIII legislatura se'n van constituir dues: sobre l'incendi d'Horta de Sant Joan (2010) i sobre la gestió del Palau de la Música (2010).

de l'executiu té una eficàcia limitada,⁴² durant el 2012 s'han constituït dues comissions d'investigació: sobre les entitats financeres i sobre la gestió de l'àmbit sanitari. Cap de les dues no ha pogut acomplir la seva funció de fiscalització en aquests dos assumptes d'interès públic perquè no han pogut avançar més enllà de la primera fase de treball.⁴³

3.4.a) La Comissió sobre Entitats Financeres

La Comissió d'investigació sobre les possibles responsabilitats derivades de l'actuació i la gestió de les entitats financeres i la possible vulneració dels drets dels consumidors es va constituir el juliol de 2012 i va aprovar un pla de treball⁴⁴ amb més d'un centenar de compareixences que finalment no es van substanciar.

3.4.b) La Comissió d'Investigació sobre la Gestió de l'Àmbit Sanitari

La Comissió d'investigació es va constituir per estudiar la gestió de l'àmbit sanitari i les relacions entre el sector públic sanitari i les empreses,⁴⁵ en el ple del 4 de juliol de 2012, i es va constituir el 24 del mateix mes. Com en el cas anterior, amb el finiment anticipat de la legislatura, els treballs d'investigació que havia de dur a terme d'acord amb un pla de treball, i un calendari de trenta compareixences

previstes, tampoc no van poder prosseguir, ni culminar amb l'aprovació de cap resolució.

4. Procediments de control del principi de subsidiarietat

Durant la IX legislatura el Parlament ha gestionat 227 procediments de control del principi de subsidiarietat.⁴⁶

Aquest procediment parlamentari -instaurat a finals de l'anterior legislatura, l'abril de 2010- implica la participació del Parlament, juntament amb la de la resta de cambres autonòmiques, per controlar amb efectes *ex ante* els projectes legislatius de la Unió Europea, per si poden vulnerar competències pròpies.⁴⁷ S'articula a través d'una consulta que les Corts Generals espanyoles envien als parlaments autonòmics, els quals poden emetre un dictamen sobre l'eventual afectació de competències de la seva autonomia, que no té caràcter vinculant. Si bé es tracta d'un procediment parlamentari, els departaments de la Generalitat han treballat indirectament en el procediment per intentar fer una breu anàlisi sobre si les iniciatives legislatives europees podrien afectar les competències autonòmiques. Per tant, durant aquesta legislatura el control del principi de subsidiarietat ha comportat una important activitat d'estudi des de l'òptica parlamentària, però també ha implicat una actuació d'anàlisi dins l'àmbit governamental. La tasca de control parlamentari ha incidit en àmbits competencials dels departaments de la Generalitat i per això ha tingut indirectament relleu governamental, i les consultes han tractat de les temàtiques següents: economia i coneixement (62), empresa i ocupació (52); agricultura, ramaderia, pesca i alimentació (31); territori i sostenibilitat (19), interior (17); justícia (14), i salut (10).

⁴² Bàsicament perquè no són un poder independent del poder polític; estan dirigides i controlades per la majoria parlamentària i presenten les limitacions inherents al Parlament. PAU VALL, Francesc "Las comisiones de investigación como instrumento de control del Gobierno en el Parlamento de Catalunya". Parlamento y Control del Gobierno, V Jornadas de la Asociación Española de Le-trados de Parlamentos. Aranzadi, 1998, pàg. 291-302.

⁴³ Les tres fases de treball que segueixen les comissions d'investigació (que tenen una composició proporcional al ple de la cambra) són: creació de la comissió, elaboració d'un dictamen després d'haver recopilat informació i escoltat un conjunt de compareixents; i, aprovació de les conclusions en el Ple.

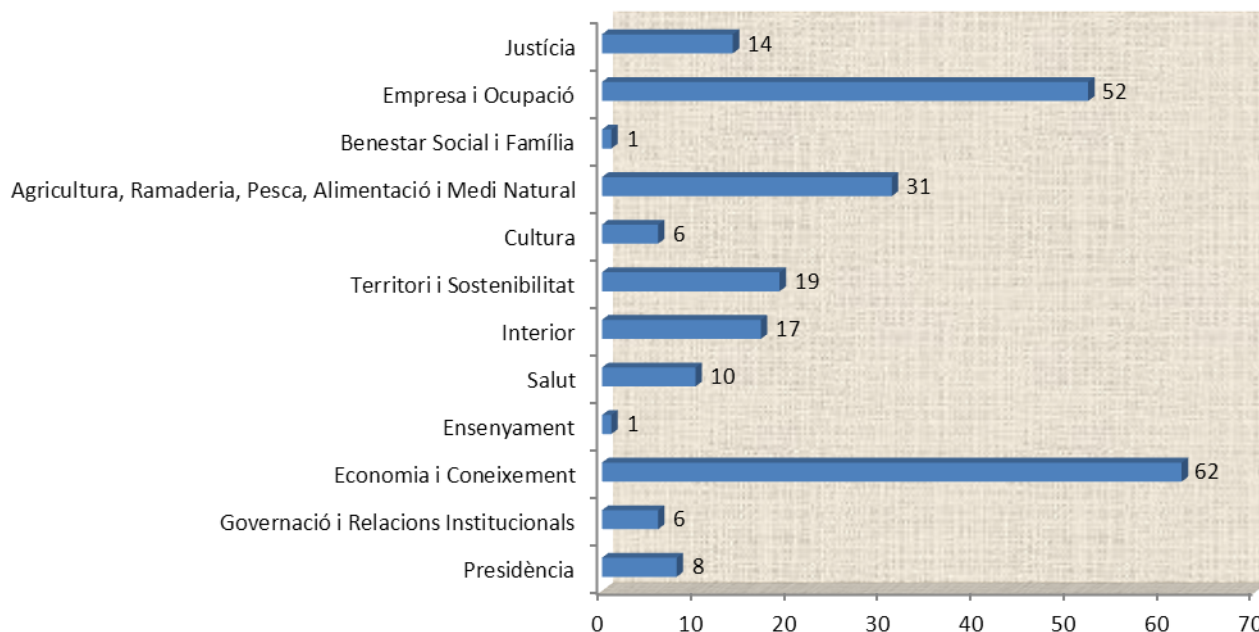
⁴⁴ Pla de treball de la comissió d'investigació sobre les possibles responsabilitats derivades de l'actuació i la gestió de les entitats financeres i la possible vulneració dels drets dels consumidors (394-00005/09) (DSPC-C 382, de 26.07.2012).

⁴⁵ Resolució 657/IX del Parlament de Catalunya, per la qual es crea la Comissió d'Investigació sobre la Gestió en l'Àmbit Sanitari i les Relacions entre el Sector Públic Sanitari i les Empreses (252-00009/09) (BOPC 347, de 9.07.2012).

⁴⁶ La xifra correspon al nombre de tramitacions iniciades fins al 2 d'octubre de 2012, si bé aquests procediments no decauen amb el finiment de la legislatura i se n'han pogut tramitar més durant el període entre legislatures.

⁴⁷ Les Corts Generals, a través de la Llei estatal 24/2009, han fixat un procediment per consultar els parlaments autonòmics abans de dictaminar sobre una iniciativa legislativa europea.

Nombre de procediments de control del principi de subsidiarietat per departaments



De les consultes efectuades, la majoria de casos corresponen a futurs reglaments (el 63% de les consultes), però també a directives (28% dels casos) i decisions comunitàries (el 9%).

5. Sinopsi i reflexió final

La conjuntura sociopolítica i econòmica a Catalunya, i les relacions polítiques amb l'Estat, no han permès assolir un dels reptes de la legislatura: el pacte fiscal en la línia del concert econòmic, fet que ha comportat la finalització anticipada de la IX legislatura. En aquest escenari, aquest balanç ha intentat oferir una visió de conjunt de l'activitat desplegada pel Govern en els dos anys de treball parlamentari, i aportar un enfocament comparatiu amb l'anterior legislatura per al mateix període de temps.

Com es desprèn de les pàgines anterior, la novena legislatura s'ha caracteritzat per una disminució programada de l'activitat legislativa –que ha estat menor del que és habitual– i per un increment notable de la funció de control i impuls al Govern. En aquest context, l'equilibri i col·laboració entre l'executiu i el legislatiu s'ha vist condicionat pel fet que el

Govern ha comptat amb el suport d'una única formació política, la qual, a més, no disposava de la majoria parlamentària suficient, i això ha quedat reflectit en el conjunt de l'activitat parlamentària.

L'executiu ha hagut d'afrontar un gran nombre d'iniciatives parlamentàries de control i impuls, molt per damunt del que van fer-ho els executius de les legislatures anteriors (en el mateix període de temps), possiblement perquè van disposar d'una majoria parlamentària més àmplia que els donava suport i que podia atenuar la força d'aquests instruments.

Entre 2011 i 2012 s'han tramitat més iniciatives de control parlamentari que en el mateix període de temps de l'anterior legislatura, quan ja en aquella ocasió es va arribar a uns nivells molt per sobre de l'activitat d'anteriors legislatures. Les xifres comparatives són evidents i contundents: els consellers han respost un 34% més de preguntes orals en el Ple i un 51% més de preguntes en comissió, han assistit a un 43% més de sessions informatives, i s'han debatut un 27% més d'interpel·lacions. Aquesta elevada pressió controladora també ha comportat que el Govern hagi respost un 58% més de preguntes escrites que la passada legislatura. Respecte de l'impuls polític sobre

l'acció governamental, l'increment encara ha estat més accentuat: s'han aprovat un 250% més de mocions i un 183% més de resolucions que l'anterior legislatura.

La presència del Govern davant el Parlament per retre comptes de la seva actuació, d'especial importància en els sistemes parlamentaris perquè ajuda a complir amb els postulats de transparència, visibilitat i legitimitat de l'acció governamental, ha estat, doncs, especialment significativa. L'objectiu és afavorir la publicitat i la transparència com a elements essencials dels sistemes democràtics, tot i que l'ús persistent i excessivament nombros d'aquests instruments, com a conseqüència del joc de poders que permeten les majories parlamentàries, podria arribar a desvirtuar-ne l'essència.

La nota de contrapunt a aquesta hiperactivitat del Parlament està en les preguntes plantejades al president (que han disminuït un 9%) i en un cert relaxament de l'activitat legislativa. En efecte, l'impuls legislatiu de l'executiu ha estat més discret del que ho va ser la passada legislatura. Des de l'inici, el Govern volia "menys normes, més ben fetes i més fàcils de complir" i ho ha intentat dur a terme aprovant un 50% menys de projectes de llei, que ha derivat en un 30% menys de lleis aprovades per la cambra. Això sense oblidar, però, que algunes d'aquestes lleis –com és el cas de les "òmnibus"– han tingut un gran impacte sobre l'ordenament jurídic.

Seguint amb una valoració quantitativa i pel que fa als compromisos legislatius assumits, l'executiu s'ha quedat a mig camí en el desplegament de la seva agenda legislativa i només ha pogut fer realitat una quarta part dels compromisos normatius. Els motius es poden trobar també en el fet que ha necessitat recórrer a l'anomenada "geometria variable" per aprovar "cas per cas" cada llei, amb negociacions polítiques difícils i consensos complicats, malgrat el caràcter dialogant i obert de l'executiu. Una explicació més simple, però raonable, és considerar el fet que durant la segona meitat de la legislatura la dinàmica parlamentària pren més força, cosa que implica un major impuls de l'activitat legislativa.

Conjunt d'iniciatives parlamentàries tramitades durant la legislatura.

Tipus de tramitació	IX legislatura
Propostes de resolució	1.358
Resolucions	696
Interpel·lacions substanciades	181
Mocions	126
Preguntes orals al president contestades	163
Preguntes orals al Govern (en Ple) contestades	259
Preguntes orals en comissió presentades	3.000
Preguntes orals en comissió contestades	973
Preguntes amb resposta escrita	21.170
Sessions informatives substanciades	106
Sol·licituds d'informació i documentació	226
Control del principi de subsidiarietat	227

[Torna](#)

RELACIÓ DE LLEIS APROVADES DURANT LA IX LEGISLATURA

1. Llei 1/2011, de 17 de febrer, d'**autoritzacions financeres i normes pressupostàries i tributàries durant el període de pròrroga pressupostària** (200-00001/09). Presentada pel conseller d'Economia i Coneixement ([transcripció](#)). Sessió plenària de 9.02.2011. Aprovada en lectura única per 115 vots a favor (CiU, SOC, PPC i ERC), 7 en contra (SI i Ciutadans) i 10 abstencions (ICV-EUiA) ([DOGC 5824](#), de 23.02.2011).
2. Llei 2/2011, de l'11 de maig, de **modificació de la Llei 1/2009, del 12 de febrer, de l'Autoritat Catalana de la Competència** (200-00002/09). Presentada pel conseller d'Economia i Coneixement ([transcripció](#)). Sessió plenària de 4.05.2011. Aprovada en lectura única per 83 vots a favor (CiU, SOC), 41 en contra (PPC, ICV-EUiA, ERC, SI i Ciutadans) ([DOGC 5880](#), de 17.05.2011).
3. Llei 3/2011, de 8 de juny, de **modificació de la Llei 19/2010, del 7 de juny, de regulació de l'impost sobre successions i donacions** (200-00003/09). Presentada pel conseller d'ECO ([transcripció](#)). Sessió plenària d'1.06.2011. Aprovada en lectura única, per 80 vots a favor (CiU, PPC i Joan Laporta), 50 en contra (SOC, ERC, ICV-EUiA, Ciutadans i SI) ([DOGC 5900](#), de 15.06.2011).
4. Llei 4/2011, del 8 de juny, de **modificació de la Llei 30/2010, del 3 d'agost, de vegueries** (200-00004/09). Presentada per la vicepresidenta del Govern ([transcripció](#)). Sessió plenària d'1.06.2011. Aprovada en lectura única, per 79 vots a favor (CiU, PPC, Ciutadans), 39 en contra (SOC, ERC i Joan Laporta) i 12 abstencions (ICV-EUiA i SI) ([DOGC 5900](#), de 15.06.2011).
5. Llei 5/2011, del 19 de juliol, de **modificació de la Llei 4/2008, del 24 d'abril, del llibre tercer del Codi civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques** (200-00007/09). Presentada per la consellera de JUS ([transcripció](#)). Sessió plenària de 6.07.2011. Aprovada en lectura única, per 132 vots a favor, 0 en contra i 0 abstencions ([DOGC 5925](#), 21.07.2011).
6. Llei 6/2011, del 27 de juliol, de **pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2011** (200-00005/09). Presentada pel conseller d'Economia i Coneixement ([transcripció](#)). Sessió plenària de 20.07.2011. Aprovada per 62 vots a favor (CiU i Joan Laporta), 54 en contra (SOC, ICV-EUiA, ERC, Ciutadans i SI) i 18 abstencions (PPC) ([DOGC 5931](#), de 29.07.2011).
7. Llei 7/2011, del 27 de juliol, de **mesures fiscals i financeres** (200-00006/09). Presentada pel conseller d'Economia i Coneixement ([transcripció](#)). Sessió plenària de 20.07.2011. Aprovada per 63 vots a favor (CiU i Joan Laporta), 54 en contra (SOC, ICV-EUiA, ERC, Ciutadans i SI) i 18 abstencions (PPC); aprovació en votació separada de la disposició addicional tretzena per 119 vots a favor (CiU, SOC, ICV-EUiA, PPC i Laporta), 3 en contra (SI) i 13 abstencions (ERC i Ciutadans) ([DOGC 5931](#), de 29.07.2011, correcció d'errades, DOGC 5966, de 19.09.2011).
8. Llei 8/2011, del 27 de desembre, de **modificació de la Llei 12/2010, del 19 de maig, del Consell de Guberns Locals** (200-00016/09). Presentada per la vicepresidenta del Govern. ([transcripció](#)). Sessió plenària de 21.12.2011. Aprovada en lectura única, per 128 vots a favor, 3 en contra i 0 abstencions ([DOGC 6034](#), de 29.12.2011).
9. Llei 9/2011, del 29 de desembre, de **promoció de l'activitat econòmica** (200-00010/09) Presentada per la vicepresidenta del Govern ([transcripció](#)). Sessió plenària de 22.12.2011. Aprovada en votacions separades amb diferents suports ([DOGC 6035](#), de 30.12.2011, correcció d'errades de publicació [DOGC 6051](#), 24.1.2012; i [DOGC 6054](#), de 27.01.2012).

10. Llei 10/2011, del 29 de desembre, de **simplificació i millorament de la regulació normativa**. (projecte [200-00008/09](#)). Presentada per la vicepresidenta del Govern ([transcripció](#)). Sessió plenària de 21.12.2011. Aprovada en votacions separades amb diferents suports ([DOGC 6035](#), de 30.12.2011, correcció d'errades [DOGC 6048](#), de 19.01.2012; [DOGC 6050](#), de 23.01.2012; [DOGC 6053](#), de 26.01.2012; i [DOGC 6077](#), de 29.02.2012).
11. Llei 11/2011, del 29 de desembre, de **reestructuració del sector públic per a agilitar l'activitat administrativa** ([200-00009/09](#)). Presentada per la vicepresidenta del Govern ([transcripció](#)). Sessió plenària de 21.12.2011. Aprovada en votacions separades amb diferents suports ([DOGC 6035](#), de 30.12.2011, correcció d'errades [DOGC 6052](#), de 25.01.2012).
12. Llei 1/2012, del 22 de febrer, de **pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2012** ([200-00018/09](#)). Presentada pel conseller d'Economia i Coneixement ([transcripció](#)). Sessió plenària de 15.02.2012. Aprovada per 61 vots a favor (CiU i Joan Laporta), 52 en contra (SOC, ICV-EUiA, ERC, Ciutadans i SI) i 17 abstencions (PPC); aprovació en votació separada de la disposició addicional dinovena bis per 117 vots a favor i 14 en contra, i de la disposició addicional dinovena ter fins a la vint-i-unena per 128 vots a favor i 3 en contra ([DOGC 6075](#), de 27.02.2012).
13. Llei 2/2012, del 22 de febrer, de **modificació de diverses lleis en matèria audiovisual** ([200-00012/09](#)). Presentada per la vicepresidenta del Govern ([transcripció](#)). Sessió plenària de 15.02.2012. Aprovada per 79 vots a favor (CiU, PPC i Joan Laporta), 35 en contra (SOC, ICV-EUiA, ERC, Ciutadans i SI) i 0 abstencions ([DOGC 6075](#), de 27.02.2012).
14. Llei 3/2012, del 22 de febrer, de **modificació del text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost** ([200-00011/09](#)). Presentada pel conseller de Territori i Sostenibilitat ([transcripció](#)). Sessió plenària de 15.02.2012. Aprovada en votacions separades amb diferents suports. ([DOGC 6077](#), de 29.2.2012).
15. Llei 4/2012, del 5 de març, del **recurs de cassació en matèria de dret civil a Catalunya** ([202-00013/09](#)). Sessió plenària de 22.02.2012. Aprovada per 109 vots a favor (CiU, SOC, ICV-EUiA, ERC i SI), 17 en contra (PPC) i 3 abstencions (Ciutadans) ([DOGC 6083](#), de 8.03.2012).
16. Llei 5/2012, del 20 de març, de **mesures fiscals, financeres i administratives i de creació de l'impost sobre les estades en establiments turístics** ([200-00019/09](#)). Tramitada pel procediment d'urgència. Presentada pel conseller d'Economia i Coneixement ([transcripció](#)). Sessió plenària de 14.03.2012. Aprovada en votacions separades; aprovació de la resta del dictamen per 61 vots a favor (CIU i Joan Laporta), 52 en contra (SOC, ICV-EUiA, ERC, Ciutadans i SI) i 17 abstencions (PPC) ([DOGC 6094](#), de 23.03.2012).
17. Llei 6/2012, del 17 de maig, de **estabilitat pressupostària** ([200-00015/09](#)). Presentada pel conseller d'Economia i Coneixement ([transcripció](#)). Sessió plenària de 10.05.2012. Aprovada per 77 vots a favor (CiU, PPC i Joan Laporta) i 51 en contra (SOC, ICV-EUiA, ERC, C's i SI) ([DOGC 6133](#), de 22.05.2012).
18. Llei 7/2012, del 15 de juny, de **modificació del llibre tercer del Codi civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques** ([200-00013/09](#)). Presentada per la consellera de Justícia ([transcripció](#)). Sessió plenària de 13.06.2012. Aprovats els articles 8, 12, 14, 15 i 16 per 78 vots a favor, 44 en contra i 10 abstencions, i la resta del dictamen 76 vots a favor (CiU, PPC i Joan Laporta) i 53 en contra (SOC, ICV-EUiA, ERC, C's i SI) ([DOGC 6152](#), de 19.06.2012).

19. Llei 8/2012, del 25 de juny, de **modificació dels límits i la denominació de la Reserva Nacional de Caça de l'Alt Pallars - Aran** (202-00075/09). Sessió plenària de 13.06.2012. Aprovada per 129 a favor, 0 en contra i 0 abstencions (DOGC 6159, de 28.06.2012).
20. Llei 9/2012, del 25 de juliol, de **modificació del text refós de la Llei de caixes d'estalvis de Catalunya**. (200-00021/09). Presentada pel conseller d'Economia i Coneixement (transcripció). Sessió plenària de 17.07.2012. Aprovada en lectura única, per 113 vots a favor (CiU, SOC, PPC, ERC i Laporta) i 15 en contra (ICV-EUiA, C's i SI) (DOGC 6181, de 30.07.2012).
21. Llei 10/2012, del 25 de juliol, de **publicació de les balances fiscals** (202-00058/09). Sessió plenària de 17.07.2012. Aprovada per 107 vots a favor (CiU, el SOC, ICV-EUiA, ERC, SI i Joan Laporta) i 20 en contra (PPC i C's) (DOGC 6181, de 30.07.2012).

La Llei 4/2010, del 17 de març, de consultes populars per via de referèndum, i les consultes referendàries d'àmbit de Catalunya: règim jurídic i possible aplicació

Gerard Martín Alonso

*Cap de l'Àrea de Desenvolupament Autonòmic
de l'Institut d'Estudis Autònoms
i professor associat de Dret Constitucional
de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona*

És llicenciat en dret i màster en Dret de Catalunya. Forma part del cos d'advocats de la Generalitat de Catalunya (en excedència) i, actualment, és cap de l'Àrea de Desenvolupament Autonòmic de l'Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya.



També és professor associat de Dret Constitucional de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona i autor de diversos treballs relacionats amb la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes.

1. Regulació de la Llei 4/2010, del 17 de març: resum dels aspectes essencials (i alguna crítica)
2. La plena aplicabilitat de la Llei 4/2010, del 17 de març, a l'espera de la resolució del procés constitucional
3. Consultes d'àmbit de Catalunya: el requisit que la qüestió plantejada es circumscriu a les competències de la Generalitat
4. L'autorització per a la celebració de la consulta que correspon atorgar a l'Estat i el seu caràcter discrecional: algunes reflexions

1. Regulació de la Llei 4/2010, del 17 de març: resum dels aspectes essencials (i alguna crítica)

En la vuitena legislatura, el Parlament de Catalunya va aprovar una disposició de notable rellevància: la Llei 4/2010, del 17 de març, de consultes populars per via de referèndum, norma que desenvolupa parcialment la competència exclusiva en matèria de consultes populars que l'article 122 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya atribueix a la Generalitat de Catalunya¹.

¹ L'article 122 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya atribueix a la Generalitat de Catalunya, en els termes següents, la competència sobre consultes populars: "Correspon a la Generalitat la competència exclusiva per

La Llei esmentada regula les consultes populars per via de referèndum, tant en l'àmbit de Catalunya com en el municipal, tot definint-les com un instrument de participació directa per a determinar la voluntat del cos electoral² sobre qüestions polítiques de transcendència

a l'establiment del règim jurídic, les modalitats, el procediment, l'acompliment i la convocatòria per la mateixa Generalitat o pels ens locals, en l'àmbit de llurs competències, d'enquestes, audiències públiques, fòrums de participació i qualsevol altre instrument de consulta popular, salvant el que disposa l'article 149.1.32 de la Constitució".

² La Llei atorga el dret de participació en les consultes a les persones que tenen dret de vot en les eleccions al Parlament de Catalunya o en les eleccions municipals, segons l'àmbit de la consulta (article 4).

especial, amb les garanties pròpies del procediment electoral (article 3).

En el present estudi, analitzarem els aspectes essencials de la primera de les modalitats indicades: les consultes populars per via de referèndum d'àmbit de Catalunya. Començant pel seu objecte, es pot observar que la Llei el delimita des d'un doble vessant: ha de tractar-se de qüestions polítiques de transcendència especial per a la ciutadania i, a més, aquestes qüestions, s'han d'inserir en l'àmbit de les competències de la Generalitat (article 10)³. Sobre aquest darrer punt, hi tornarem més endavant, per analitzar-lo en profunditat.

La iniciativa per impulsar aquest tipus de consulta pot ser institucional o popular (article 11). La iniciativa institucional s'atribueix a tres subjectes: el Govern —a proposta del president—, el Parlament —a proposta d'1/5 part dels diputats o de 2 grups parlamentaris— i els municipis —un 10% dels municipis que han de representar, com a mínim, 500.000 habitants (article 15). Per tant, els subjectes legítims en aquest vessant institucional s'insereixen en l'àmbit del poder executiu, el poder legislatiu i l'Administració local.

La iniciativa institucional per impulsar una consulta pot provenir de tres bandes: del Govern, del Parlament o dels municipis, mentre que la iniciativa popular requereix, com a mínim, l'aval del 3% de la població

Per la seva banda, la iniciativa popular requereix, pel cap baix, l'aval del 3% de la població (article 21). Un aspecte rellevant de la regulació d'aquest tipus d'iniciativa és la legitimació per promoure-la, ja que és més àmplia que no pas la prevista per participar-hi. En efecte, es reconeix legitimació per signar la iniciativa popular a les persones majors de divuit anys inscrites en el padró d'un municipi català i que compleixin *un* dels requisits següents: tenir la

condició política de català, ser ciutadans dels estats membres de la Unió Europea o d'altres estats que tinguin reconegut el dret de sufragi actiu i passiu en les eleccions municipals, i, finalment, residir legalment a l'Estat espanyol (article 5.1). Com palesa el redactat del precepte transcrit, aquests requisits no s'han de donar de manera cumulativa, sinó que n'hi ha prou que en concorri qualsevol perquè neixi la legitimació.

La proposta de consulta popular ha d'anar acompanyada, amb independència del tipus d'iniciativa a què respongui, de la documentació següent: el text de la pregunta, que ha d'estar formulada de manera clara, succinta i inequívoca⁴, i la memòria explicativa de les raons que fan convenient la consulta popular i el seu àmbit competencial (article 7).

Podríem dir que cadascun d'aquests documents respon a finalitats diferents: així, la regulació de la formulació de la pregunta persegueix que la realització de la consulta popular assoleixi, eficaçment, els objectius de conèixer quina és la voluntat popular sobre una determinada qüestió. Cal pensar que difícilment podria conèixer-se aquesta voluntat si la pregunta es prestés a confusió o fos equívoca.

La memòria, per la seva banda, permet conèixer les raons que fonamenten la iniciativa de consulta popular i pot constituir un element molt valuós per a l'exercici de les funcions atribuïdes als diferents subjectes que intervenen, o poden intervenir, en tot el procés de tramitació i autorització de les consultes.

Els tràmits que ha de seguir una consulta per via de referèndum d'àmbit de Catalunya són els mateixos, sense que el tipus d'iniciativa en què tingui el seu origen introdueixi elements diferenciadors. En destacarem cinc: la possible intervenció del Consell de Garanties Estatutàries, la intervenció de la Mesa del Parlament de Catalunya, l'aprovació de la consulta pel

³ La Llei estableix, amb caràcter general, dues limitacions per a l'objecte de les consultes: no pot anar en contra de les facultats que la Constitució i l'Estatut reconeixen a les institucions de la Generalitat i als ens locals, ni pot afectar un projecte de llei o una proposició de llei que s'estigui tramitant al Parlament (article 6).

⁴ La Llei també determina que, amb l'objectiu d'obtenir un resultat clar de la consulta, el text ha de demanar als votants que escullin entre diferents opcions o entre el sí i el no (article 7.a).

Parlament, l'autorització de l'Estat i la convocatòria pel Govern.

En primer lloc, la Llei preveu la possibilitat de sol·licitar dictamen, al Consell de Garanties Estatutàries, sobre l'adequació constitucional i estatutària de la proposta, sol·licitud que pot ser formulada pel Govern en el cas de les iniciatives de consulta que impulsi ell mateix (article 16.2) o per 1/10 part dels diputats o 2 grups parlamentaris del Parlament de Catalunya, en qualsevol modalitat d'iniciativa de consulta (articles 16.5, 17.2, 19.3 i 24.4).



Foto: DGRIP

Recordem, en aquest sentit, que el mateix Estatut d'autonomia estableix que es poden ampliar per llei les funcions dictaminadores del Consell de Garanties Estatutàries, sense atribuir-los caràcter vinculant (article 77.3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya). D'acord amb això, el dictamen que, si s'escau, pugui emetre el Consell —que tindrà un caràcter estrictament jurídic, sense incloure criteris d'oportunitat— no vincularà cap dels subjectes intervinents en el procés, si bé la notable rellevància d'aquest òrgan estatutari i el reconegut prestigi i coneixements dels seus membres apunten a la necessitat que l'opinió que pugui formular sigui especialment presa en consideració.⁵

⁵ En relació amb el efectes del dictamen que pogués emetre el Consell de Garanties Estatutàries, el projecte de la futura Llei 4/2010, del 17 de març, presentat al Parlament, exigia una majoria de 2/3 parts dels diputats del Parlament per aprovar una proposta de consulta popular, quan el Consell de Garanties Estatutàries hagués dictaminat que aquella no s'adequava al marc

En segon lloc, correspon a la Mesa admetre a tràmit la proposta, amb la verificació prèvia del compliment dels requisits establerts per la mateixa Llei (articles 16.4, 17.1, 19.2 i 24.2), tant els aplicables amb caràcter general —com ara la prohibició que la consulta afecti un projecte de llei o una proposició de llei que s'estigui tramitant al Parlament (article 6.2), o l'obligació que la pregunta estigui formulada de manera clara, succinta i inequívoca (article 7.a)—, com els específicament aplicables en funció de la modalitat d'iniciativa de què es tracti. Cal entendre que aquestes funcions de la Mesa es limiten a constituir un control d'estricta legalitat (comprovació de la documentació que ha d'acompanyar la iniciativa i verificació del compliment dels requisits exigits per la Llei), sense entrar en qüestions d'oportunitat, com ara les raons, explicitades en la memòria, que fan convenient la consulta popular. No és aquesta, però, l'opinió del Consell de Garanties Estatutàries, que en el seu Dictamen 15/2010, de 6 de juliol, sobre la proposta de consulta popular per via de referèndum sobre la independència de la nació catalana, va sostenir que la Mesa també fa una anàlisi d'oportunitat política⁶.

En tercer lloc, les consultes sempre han de ser debatudes i sotmeses a votació del Parlament, en una sessió plenària convocada amb aquesta finalitat, i és necessari el vot favorable de la majoria absoluta dels diputats per aprovar-les (articles 18, 20 i 29). El fet que entre la decisió

constitucional i estatutari. El Consell de Garanties Estatutàries, en el Dictamen 3/2010, d'1 de març, va declarar que aquesta regulació obligava el Parlament a assolir una majoria excepcionalment qualificada per mantenir la seva voluntat de realitzar el referèndum, la qual cosa suposava establir un element vinculant per a aquell, en contra de la prohibició de l'article 77.3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. És per això que es va suprimir, en el redactat definitiu de la Llei, l'exigència de l'esmentada majoria qualificada.

⁶ El Dictamen 15/2010, de 6 de juliol, remarca que la Mesa comprova el compliment de l'article 7.b de la Llei 4/2010, que distingeix, en relació amb la memòria justificativa, les raons que fan convenient la consulta i el seu àmbit competencial, com també analitza el compliment de l'article 10, que diferencia l'objecte de la consulta —les qüestions polítiques de transcendència especial per a la ciutadania— de l'àmbit de les competències de la Generalitat on es projecta la consulta.

de la Mesa d'admetre a tràmit la proposta de consulta i la convocatòria de la sessió del Parlament per votar-la, només hi hagi dos tràmits —la publicació en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* i la possible sol·licitud de dictamen del Consell de Garanties Estatutàries— palesa que el paper del Parlament es limita —deixant de banda les funcions atribuïdes a la Mesa—, a acceptar o rebutjar la iniciativa de consulta, sense que pugui esmenar o modificar-ne el contingut⁷.

Un cop admesa a tràmit la iniciativa de consulta, el paper del Parlament es circumscriu a acceptar-la o rebutjar-la, sense possibilitat d'esmenar o modificar-ne el contingut

En quart lloc, un cop que el Parlament ha aprovat la proposta de consulta popular, el president de la Generalitat trameta la sol·licitud d'autorització al Govern de l'Estat (article 13)⁸. Respecte d'aquesta previsió, cal assenyalar que, si bé hom es podria plantejar si no podria correspondre al president del Parlament de Catalunya, com a institució que aprova la proposta de consulta, la funció de trametre al Govern de l'Estat la sol·licitud d'autorització, el cert és que el fet que el president de la Generalitat tingui atribuïda la més alta representació de la Generalitat (article 67.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya) justifica que se li atribueixi l'esmentada funció⁹.

⁷ No sembla que ni tan sols una reforma del Reglament del Parlament de Catalunya pogués arribar a establir un procediment que permetés esmenar la iniciativa presentada, ja que això suposaria modificar substancialment la regulació de la Llei.

⁸ El Consell de Garanties Estatutàries, en el seu Dictamen 3/2010, d'1 de març, va afirmar que no hi havia obstacles perquè el Govern de l'Estat fos interlocutor i destinatari de la tramesa de la sol·licitud d'autorització, si bé entenia que calia suprimir la referència que assenyalava que la tramesa es feia, "per tal que, si escau, l'autoritzi" (article 14 del Projecte de Llei), perquè la Llei catalana no hauria de manifestar quin òrgan de l'Estat és l'encarregat d'aprovar l'autorització. Finalment, en el redactat final de la Llei es va suprimir l'esmentada referència.

⁹ Sí que, potser, semblaria més raonable que la tramesa de la sol·licitud d'autorització s'adrecés, per part del president de la Generalitat, al president del Govern espanyol, com a òrgan unipersonal que dirigeix l'acció del Govern.

Un cop concedida l'autorització de l'Estat¹⁰, correspon al Govern convocar la consulta popular (article 43.2), amb independència del subjecte que l'hagi promoguda. La Llei regula detalladament el procediment per a la celebració de la consulta (articles del 43 al 55).

Passem a analitzar, tot seguit, com regula la Llei el règim jurídic aplicable al resultat de les consultes. La Llei és, en aquest sentit, clara en establir que les consultes populars per via de referèndum d'àmbit de Catalunya són consultives (article 12.1). Això implica, lògicament, que la voluntat popular manifestada en la realització de la consulta no vincula jurídicament els poders públics. En conseqüència, tan legítim seria que, si aquesta voluntat s'hagués pronunciat en el sentit de reclamar que es dugués a terme una determinada actuació pública, els poders públics competents per implementar-la no la duguessin a terme, com el supòsit contrari, és a dir, el rebuig popular a impulsar una determinada actuació pública no impediria que aquesta fos efectivament promoguda per les institucions competents. No obstant això, es pot albirar que, *a priori*, el resultat de la consulta, tot i no ser jurídicament vinculant, tindria una força política d'una extraordinària rellevància que fa presumir que els poders públics es veurien fortament compel·lits a seguir la voluntat que haguessin expressat els resultats de la consulta¹¹.

Tot i que les consultes populars per via de referèndum són consultives, es pot presumir que el seu resultat tindria una gran força política

On sí que es produeix una determinada *vinculatorietat* dels resultats de la consulta és en el

¹⁰ El Projecte de Llei presentat al Parlament feia referència a l'autorització concedida "*pel Govern de l'Estat*" (article 45.2). El Dictamen 3/2010, d'1 de març, del Consell de Garanties Estatutàries, va considerar que la determinació de quin òrgan havia de resoldre l'autorització corresponia al legislador estatal. D'acord amb això, la referència al "*Govern de l'Estat*" va ser substituïda per "*l'Estat*", en el redactat del precepte.

¹¹ Certament, aquest *efecte polític* dels resultats de la consulta es veuria enfortit en cas que la manifestació de la voluntat popular s'hagués decantat clarament en un sentit o en un altre.

cas que la qüestió plantejada hagi estat rebutjada; en aquest supòsit, la *vinculatorietat* actua sobre la facultat d'iniciativa, ja que no es podria tornar a formular una altra consulta sobre la mateixa qüestió en el termini de quatre anys des de la data de la seva celebració (article 9.3). Cal entendre, per tant, *a sensu contrari*, que en cas que la qüestió hagués estat acceptada, sí que en seria possible el plantejament d'una nova iniciativa, pel mateix subjecte o per un altre.

permeti que el Parlament pugui expressar el seu capteniment sobre el resultat de la consulta. El Parlament només comptarà, per tant, amb els instruments previstos, amb caràcter general, en el Reglament del Parlament de Catalunya, com ara l'adopció d'una resolució o la formulació d'una declaració institucional.

Per tant, aparenta ser més rellevant el paper del Parlament en la fase d'iniciativa de la consulta que no pas en la valoració dels seus re-



Foto: DGRIP/Rubén Moreno

En qualsevol cas, és oportú analitzar com es regula el posicionament que poden adoptar els poders públics respecte del resultat de la consulta. En aquest sentit, la Llei determina que el Govern ha de comparèixer davant el Ple del Parlament i fixar la seva posició sobre el resultat de la consulta popular en el termini de tres mesos des de l'endemà de la celebració de la consulta (article 12.2)¹².

Correspon al Govern fixar la seva posició sobre el resultat de la consulta, davant del Ple del Parlament

Si bé semblaria més lògic que, en comptes d'obligar a comparèixer a un òrgan col·legiat com és el Govern, fos un òrgan unipersonal —com el president de la Generalitat o el conseller competent per raó de la matèria objecte de la consulta— el qui comparegués per expressar l'opinió del Govern, crida l'atenció que no es prevegi cap procediment específic que

sultats, tot i que és presumible que algunes de les qüestions objecte de la consulta poden arribar a requerir que el Parlament exerceixi algunes de les seves funcions, com ara, a tall d'exemple, l'aprovació de lleis o l'exercici de la iniciativa legislativa davant de les institucions de l'Estat.

2. La plena aplicabilitat de la Llei 4/2010, del 17 de març, a l'espera de la resolució del procés constitucional

Hem vist, fins ara, els trets essencials de les consultes populars per via de referèndum d'àmbit de Catalunya. Hi ha, però, un factor que no es pot obviar: la intervenció del Tribunal Constitucional —que, com és habitual, fa *acte de presència* quan es parla d'aspectes que afecten la distribució territorial del poder polític en l'Estat autonòmic—, en un doble vessant. En primer lloc, en resoldre, amb posterioritat a l'aprovació de la Llei 4/2010, el recurs d'inconstitucionalitat interposat per 99 diputats del Grup Parlamentari Popular del Congrés dels Diputats contra l'Estatut d'autonomia de Catalunya, i concretament contra l'article 122, regulador de la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de consultes populars. En segon lloc, en adme-

¹² Com reflecteix la literalitat d'aquest segon apartat de l'article 12, la funció que s'atribueix al Govern és independent del fet que la consulta hagi estat promoguda pel president o pels altres subjectes legítims (diputats o grups parlamentaris del Parlament, municipis o població).

tre a tràmit el recurs d'inconstitucionalitat promogut pel president del Govern de l'Estat contra la Llei 4/2010, i en resoldre, posteriorment, sobre la suspensió de l'executivitat dels preceptes impugnats.

Comencem, doncs, per la primera de les *intervencions* del Tribunal Constitucional. Com és sabut, la Llei 4/2010, del 17 de març, de consultes populars per via de referèndum, va ser dictada abans que el Tribunal Constitucional pronunciés la Sentència 31/2010, de 28 de juny, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Recordem que aquesta sentència, tot remetent-se a la jurisprudència constitucional sobre la naturalesa de la institució del referèndum¹³, va reconèixer la plena constitucionalitat de l'article 122 de l'Estatut, i va declarar que no afectava l'àmbit competencial estatal, en la mesura que les consultes previstes en el precepte estatutari se cenyien expressament a l'àmbit de les competències autonòmiques i locals. La sentència va concloure que la competència autonòmica era conforme amb la Constitució, amb el benentès que en l'expressió “*qualsevol altre instrument de consulta popular*”, que s'atribuïa a l'àmbit competencial de la Generalitat, no es comprenia el referèndum, de tal manera que l'incís “*del que preveu l'article 149.1.32 de la Constitució*” no podia limitar-se a l'autorització estatal per a la convocatòria de consultes populars per via de referèndum, sinó que havia d'estendre's a tota la disciplina d'aquesta institució, és a dir, al seu establiment i regulació¹⁴.

¹³ La sentència remarca que el referèndum és una espècie del gènere *consulta popular*, l'objecte de la qual es refereix estrictament a l'opinió del cos electoral —expressiu de la voluntat del poble—, conformat i exterioritzat a través d'un procediment electoral, això és, basat en el cens, gestionat per l'Administració electoral i assegurat amb garanties jurisdiccionals específiques, sempre en relació amb els assumptes públics, la gestió dels quals, directa o indirecta, per mitjà de l'exercici del poder polític per part dels ciutadans, constitueix l'objecte del dret fonamental reconegut per l'article 23 de la Constitució (Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, fonament jurídic 69).

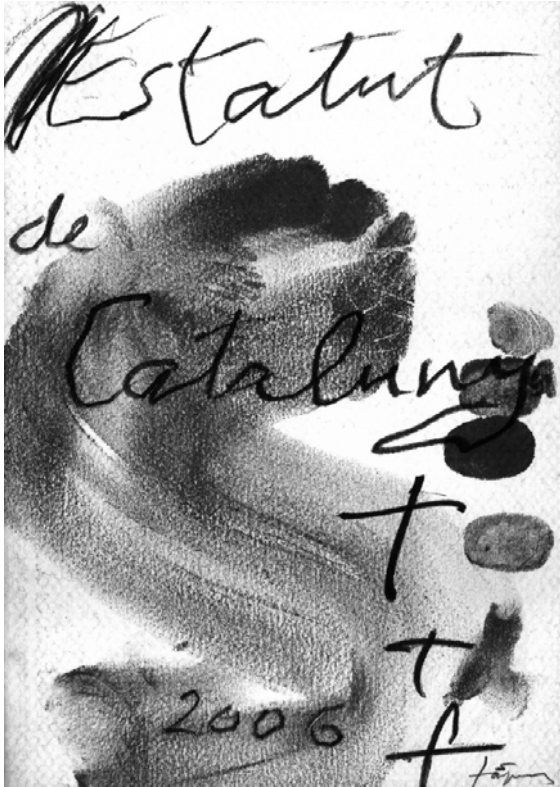
¹⁴ Aquesta interpretació es va portar a la part dispositiva de la sentència, que determina que l'article 122 de l'Estatut no és inconstitucional, sempre que s'interpreti en els termes del fonament jurídic 69 de la sentència.

Certament, la doctrina constitucional exposada sembla buidar de contingut la competència de l'article 122 de l'Estatut, en allò que es refereix a la institució del referèndum, si bé excediria de l'abast del present estudi analitzar de quina manera afecta el contingut de la Llei 4/2010. En qualsevol cas, només farem esment de l'informe del grup d'experts sobre la Sentència 31/2010 —informe elaborat per encàrrec del president de la Generalitat de Catalunya— que, en analitzar el pronunciament del Tribunal Constitucional sobre l'article 122 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, proposa la inclusió en la Llei orgànica 2/1980, de 18 de gener, sobre regulació de les diferents modalitats de referèndum, d'una referència als referèndums autonòmics en sentit similar al previst en la disposició addicional de la Llei, que remet a la legislació local per a la regulació de les consultes que puguin fer els ajuntaments.

La Sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya va reconèixer la plena constitucionalitat de l'article 122 utilitzant una tècnica interpretativa

No acaba aquí la necessària referència al paper del Tribunal Constitucional, sinó que, com s'ha indicat, també és imprescindible recordar que part de l'articulat de la Llei 4/2010, del 17 de març, va ser objecte del recurs d'inconstitucionalitat núm. 8912-2010, interposat, en data 27 de desembre de 2010, pel president del Govern de l'Estat (*Butlletí Oficial de l'Estat*, núm. 46, de 23 de febrer de 2011). En concret, es van impugnar els articles de l'1 al 30 (títol I: Disposicions generals; títol II: De les consultes populars per via de referèndum d'àmbit de Catalunya), 43 (Convocatòria de la consulta popular) i 45 (Decret de convocatòria)¹⁵.

¹⁵ L'escrit d'interposició del recurs assenyalava que aquest se centra en la modalitat de les anomenades *Consultes populars per via de referèndum d'àmbit de Catalunya* (articles 10 a 30), mentre que els articles 1 a 9, i del 43 al 45, s'impugnen en allò que es refereix o serveix d'instrument a aquest tipus de consultes.



Tot i que la Llei 4/2010 es va publicar en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* núm. 5595, de 25 de març de 2010, i que la sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya es va dictar un cop passats més de tres mesos des de la seva publicació, l'escrit d'interposició del recurs addueix la doctrina del Tribunal Constitucional continguda en aquesta darrera sentència. Això és possible perquè, prèviament a la interposició del recurs, es van iniciar negociacions per resoldre les discrepàncies competencials suscitades, conforme a l'establert en l'article 33 de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional, modificat per la Llei orgànica 1/2000, de 7 de gener¹⁶. Aquestes negociacions van permetre que el termini d'interposició del recurs passés de 3 a 9 mesos, la qual cosa va portar, com a conseqüència, que, quan es va interposar el

recurs, els actors constitucionals ja eren co-neixedors de la doctrina continguda en la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny¹⁷.

Hores d'ara, el recurs no ha estat resolt, però, tot i això, hi ha un aspecte del procés constitucional que ens interessa destacar: el relatiu a l'aplicabilitat dels preceptes impugnats, mentre que no es resolgui el procés esmentat.

Recordem, en aquest sentit, que el president del Govern de l'Estat va invocar, en interposar el recurs, l'article 161.2 de la Constitució, amb la qual cosa es va produir la suspensió de la vigència i aplicació dels articles objecte de la impugnació. Aquesta era una suspensió automàtica que havia de ser confirmada o aixecada pel mateix Tribunal abans que passés el termini de cinc mesos. Va ser la interlocutòria 87/2011, de 9 de juny, dictada pel Ple del Tribunal Constitucional, la que, després d'analitzar la problemàtica que plantejava el manteniment o no de la suspensió dels preceptes impugnats, va decidir aixecar-la.

***El juny de 2011, el Tribunal Constitucional
va aixecar la suspensió de l'aplicació
dels preceptes impugnats de la Llei 4/2010***

La interlocutòria —que es va dictar sense cap vot particular— es fonamenta en dos arguments principals: un de caràcter general i un d'específic. L'argument de caràcter general descansa en el principi de presumpció de constitucionalitat de les lleis autonòmiques, en la mesura que aquestes són expressió de la voluntat popular. Aquest ha estat un dels criteris tradicionals, i consolidats, que ha utilitzat el Tribunal per resoldre sobre l'aixecament o

¹⁶ Resolució de 23 de juny de 2010, de la Secretaria d'Estat de Cooperació Territorial, per la qual es publica l'Acord de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat en relació amb la Llei 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum (*Butlletí Oficial de l'Estat*, núm. 174, de 19 de juliol de 2010).

¹⁷ També el dictamen del Consell d'Estat, sobre la proposta d'acord del Consell de Ministres d'interposició del recurs d'inconstitucionalitat, s'emet quan ja havia estat dictada la sentència del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya, concretament en data 16 de setembre de 2010. El dictamen sosté que la Llei 4/2010 pot incórrer en inconstitucionalitat en la mesura que suposa una regulació de la institució del referèndum, per a la qual la Generalitat no resulta habilitada per l'article 122 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, i que contravé els articles 81 i 92 de la Constitució.

ratificació de la suspensió de l'aplicació d'una llei autonòmica.

El segon dels arguments en què es fonamenta el Tribunal té un caràcter específic, atès que es vincula a la mateixa regulació de la disposició que és objecte del procés constitucional. Així, la interlocutòria raona que el possible objecte de les consultes ha de circumscriure's, per mandat de la mateixa Llei, a l'àmbit de competències de la Generalitat, mentre que, conforme a la mateixa norma autonòmica, la celebració d'una eventual consulta estaria supeditada a l'obtenció de l'autorització prèvia de l'Estat, circumstància que suposa que la viabilitat de les consultes depèn directament de la decisió que l'Estat adopti.

D'acord amb l'argumentació exposada, el Tribunal aixeca la suspensió dels preceptes impugnats, la qual cosa suposa que la seva regulació és plenament aplicable mentre estigui pendent de resolució el procés constitucional. Aquesta *plena* aplicabilitat comporta, evidentment, que els drets que la Llei reconeix i els procediments que regula poden ser objecte d'aplicació en tota la seva extensió, ja que conserva, de forma íntegra, la seva força obligacional respecte de tots els poders públics i dels ciutadans en general.

Per tant, a l'espera del pronunciament que pugui adoptar el Tribunal Constitucional, seria perfectament legal iniciar un procediment de consulta popular per la via de referèndum en l'àmbit de Catalunya, d'acord amb la regulació de la Llei 4/2010, del 17 de març¹⁸.

3. Consultes d'àmbit de Catalunya: el requisit que la qüestió plantejada es circumscrigui a les competències de la Generalitat

Hem vist com un dels arguments del Tribunal Constitucional, per fonamentar la seva declaració de constitucionalitat de l'article 122 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, descansa

en el fet que la competència estatutària es circumscriu a l'àmbit de competències propi de la Generalitat. També l'article 10 de la Llei 4/2010 delimita les consultes d'àmbit de Catalunya a l'esfera de les competències de la Generalitat. Aquesta locució —les competències de la Generalitat— que, en principi, semblaria clara, requereix efectuar algunes precisions.

El requisit que la qüestió plantejada es circumscrigui a les competències de la Generalitat no limita l'objecte de les consultes a l'àmbit del títol IV de l'Estatut

En primer lloc, davant de la qüestió de si hem d'entendre per competències de la Generalitat només les regulades en el títol IV de l'Estatut que, precisament, té l'enunciat "*De les competències*", la resposta ha de ser negativa en funció de la mateixa literalitat del text estatutari, ja que les competències estatutàriament assumides no solament estan regulades en l'esmentat títol, sinó que les trobem disseminades al llarg de l'Estatut; en són un exemple les competències de la Generalitat sobre l'Administració de justícia (capítol III del títol III) o les competències financeres de la Generalitat de l'article 203 de l'Estatut.

En segon lloc, tampoc no sembla raonable circumscriure l'àmbit d'aplicació de les consultes a aquelles matèries en què hi hagi una assignació competencial expressa a la Generalitat, ja que aquesta interpretació literal podria arribar a implicar, per exemple, l'exclusió de l'àmbit de les consultes d'aquells continguts estatutaris sobre els quals no s'atribuís una competència, *stricto sensu*, però que no deixen d'estar vinculats a l'àmbit competencial de la Generalitat, com ara poden ser les relacions institucionals de la Generalitat (títol V)¹⁹. Aquest raonament, i l'anterior, ja apunten, per tant, a la necessitat que la vinculació de la competència estatutària en l'àmbit competencial propi no hagi de ser objecte d'una interpretació restrictiva que el circumscrigui a la relació de matèries dels articles 116 a 173 de

¹⁸ No es pot obviar, però, que la interlocutòria, amb un notable "activisme preventiu", assenyala que, en cas d'acreditar-se algun canvi de circumstàncies rellevant, es pot sol·licitar al Tribunal la reconsideració de la decisió adoptada.

¹⁹ Per exemple, la formalització d'un conveni amb una altra comunitat autònoma.

l'Estatut, sobre les quals la Generalitat exerceix competències²⁰.

Ara bé, no acaben aquí els dubtes interpretatius que es poden plantejar. En efecte, ens podem preguntar si la referència a l'àmbit competencial propi de la Generalitat —que hem entès que s'estén al conjunt del text estatutari—, inclou les potestats que la Generalitat té atribuïdes, però que afecten àmbits en què la decisió final sobre la qüestió que es planteja correspon a l'Estat, mentre que les facultats de la Generalitat són d'iniciativa, de proposició o d'aprovació inicial.

Com que, certament, les formulacions purament teòriques es visualitzen més fàcilment amb exemples, és més clarificador posar-ne alguns. Farem referència, doncs, a diversos supòsits que presenten una naturalesa i abast diferent, com ara els següents²¹: el plantejament de la formalització d'un acord de cooperació amb una altra comunitat autònoma que, com a tal, ha de ser autoritzat per les Corts Generals (articles 145.2 de la Constitució i 178.4 de l'Estatut); la planificació hidrològica interna que, si bé ha de ser elaborada i aprovada en primera instància per la Generalitat (articles 117.1.b de l'Estatut i 15.5 del Decret 380/2006, de 10 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament de la planificació hidrològica), ha de ser aprovada definitivament per l'Administració de l'Estat (article 40.5 del De-

cret legislatiu 1/2001, de 20 de juliol, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'aigües); les propostes que pot formular el Govern de la Generalitat de revisió de la demarcació i la planta judicial a Catalunya (articles 107.1 de l'Estatut i 29.2 i 35.2 de la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial); la iniciativa legislativa que correspon al Parlament de Catalunya davant de les institucions de l'Estat (articles 87.2 de la Constitució, 61.b i c de l'Estatut i 154 del Reglament del Parlament de Catalunya); la sol·licitud que pot formular el Parlament de Catalunya a l'Estat per a la transferència o delegació de competències, i l'atribució de facultats en el marc de l'article 150 de la Constitució (article 61.d de l'Estatut d'autonomia de Catalunya); fins i tot, la mateixa iniciativa de reforma constitucional, respecte de la qual es reconeix la iniciativa autonòmica a través dels procediments de l'article 87.2 de la Constitució (article 166 de la Constitució)²².



Foto: DGRIP/Rubén Moreno

²⁰ Com a argument contrari —respecte de la iniciativa popular i la iniciativa institucional municipal—, es podria citar l'article 29.6 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, que en atorgar als ciutadans de Catalunya el *dret a promoure la convocatòria de consultes populars per la Generalitat i els ajuntaments*, el vincula a la *matèria* de les competències respectives. No obstant això, el precepte estatutari —a banda que continua sent susceptible d'interpretacions diverses— no té la virtualitat ni d'augmentar ni de constrènyer la competència estatutària sobre consultes populars, ja que el mateix Tribunal Constitucional ha declarat que la proclamació de drets i principis estatutaris no pot implicar l'alteració de l'àmbit de les competències autonòmiques definit a partir del règim constitucional de distribució de competències (Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, fonament jurídic 8).

²¹ Partim de la hipòtesi que hi concorregués, en els casos concrets que poguessin arribar a plantejar-se, la nota de tractar-se d'una qüestió política de transcendència especial.

²² En aquest mateix sentit, el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 15/2010, de 6 de juliol, en analitzar la proposta de consulta popular per via de referèndum sobre la independència de la nació catalana, assenyalava: “Nogensmenys, el Parlament, en virtut de l'article 61.b i c EAC i del 154.1 del Reglament del Parlament de Catalunya, de 22 de desembre de 2005, pot, sense estar limitat per l'àmbit competencial estricte de la Generalitat, fer les propostes, previstes a l'article 87.2 CE, tant a les Corts Generals, com al Govern de l'Estat, sobre qüestions d'àmbit competencial estatal, atès que els articles esmentats pressuposen una facultat del Parlament de Catalunya en un àmbit que és lògicament competència de l'Estat, ja que altrament la cambra catalana exerciria la competència de forma directa.

És més, l'article 166 CE, que remet a l'article 87.2 CE, permet la iniciativa legislativa autonòmica també en relació amb la reforma de la Constitució.”

En tots aquests supòsits, no correspon a la Generalitat la decisió final sobre el procediment, sinó que té reconegudes facultats per intervenir-hi en una fase prèvia, que posa de manifest quina és la seva voluntat política. Doncs bé, l'anàlisi de la regulació estatutària i de la mateixa Llei 4/2010, permet afirmar que hi ha bons arguments jurídics per incloure aquestes *atribucions* o *facultats* de la Generalitat entre les qüestions que poden ser objecte de consulta, ja que no hi ha una raó objectiva que permeti deixar-les fora de l'àmbit d'aplicació de la Llei²³. En primer lloc, perquè la normativa no les exclou, ni de forma directa ni de forma indirecta, en regular l'objecte de les consultes.

En segon lloc, perquè no es pot obviar que l'objecte de la consulta seria l'actuació que correspon a la Generalitat, i no aquella que correspon a l'Estat. És cert, que la connexió entre ambdós àmbits d'actuació, que estarien vinculats a un mateix assumpte, provocaria que la manifestació de la voluntat popular *incidís* en una qüestió sobre la qual la decisió final correspondria adoptar-la a l'Estat, però això no seria tant una conseqüència del règim jurídic aplicable a les consultes populars com de la configuració que les normes del bloc de la constitucionalitat (Constitució i Estatut d'autonomia) i, fins i tot, de la legislació ordinària de l'Estat, han fet de determinats procediments en què han reconegut la participació autonòmica i l'estatal.

Si analitzem els supòsits plantejats des de la perspectiva de quins efectes tindrien, sobre la Generalitat i l'Estat, els resultats d'una consulta, hipotèticament realitzada, cal assenyalar que, per aplicació del règim general de la Llei, la Generalitat de Catalunya hauria de manifestar el seu capteniment, a través del seu president, tot i que el resultat de la consulta no la vinculés.

Hi ha bons arguments jurídics per incloure, entre les qüestions que poden ser objecte de consulta, les relacionades amb les facultats de la Generalitat de naturalesa propositiva respecte d'assumpptes en què la decisió final correspon a l'Estat

Pel que fa a l'Estat, s'ha de fer notar que, si bé els resultats no exigirien, des del vessant estrictament jurídic, que realitzés cap actuació, és cert que, en el terreny estrictament polític, la manifestació de la voluntat popular expressada en la consulta tindria una indubtable repercussió que sembla inevitable que hagués de ser valorada per l'Estat, en la mesura que la decisió final sobre el procés que podria impulsar la Generalitat s'inseriria en l'àmbit d'atribucions d'aquell. És per això que, tot i que no es tracti d'un tràmit exigible normativament, sempre seria possible arribar, abans de la celebració de la consulta, a un acord polític entre la Generalitat i l'Estat per consensuar alguns dels aspectes aplicables a aquella, amb ple respecte pel marc normatiu en què s'hagués de desenvolupar.

4. L'autorització per a la celebració de la consulta que correspon atorgar a l'Estat i el seu caràcter discrecional: algunes reflexions

Farem un breu apunt final per analitzar el caràcter de l'autorització que correspon atorgar a l'Estat, respecte de la sol·licitud d'autorització que li pugui trametre la Generalitat.

Sembla, en principi, que no es discuteix que l'Estat pot decidir, per criteris estrictament d'oportunitat, atorgar o denegar l'autorització sol·licitada, o, dit en altres paraules, l'Estat pot decidir amb plena llibertat sobre la sol·licitud d'autorització. Així ho declara el Tribunal Constitucional en la seva interlocutòria 87/2011, de 9 de juny, que aixeca la suspensió dels preceptes impugnats de la Llei 4/2010, del 17 de març. També ho assumeix el legislador català en aquesta Llei, ja que el Registre de consultes populars per via de referèndum inclou, entre d'altres, les consultes que no hagin estat autoritzades per l'Estat (article 55).

²³ Si bé és possible defensar la seva exclusió de l'àmbit d'aplicació de la Llei, aquesta interpretació respondria, com en tants altres aspectes de l'organització territorial de l'Estat, a l'adopció d'un determinat criteri interpretatiu, òbviamment defensable, però no incontrovertible.

Aquesta naturalesa discrecional de l'autorització que correspon atorgar a l'Estat sembla coherent amb la doctrina constitucional que sosté que l'Estat no pot veure's privat d'una competència exclusiva seva per l'aplicació d'una competència autonòmica, tot i que aquesta tingui també caràcter exclusiu (Sentència del Tribunal Constitucional 8/2012, de 18 de gener, fonament jurídic 3, per totes). Pensem que la defensa de la tesi contrària, és a dir, sostenir que l'Estat estaria obligat a concedir l'autorització sol·licitada si aquesta complia els requisits exigibles de conformitat amb la normativa aplicable, comportaria que l'acte d'autorització estatal es convertiria, *de facto*, en un acte degut i, en conseqüència, l'exercici de la competència exclusiva estatal vindria determinat per l'exercici previ de la competència autonòmica.

Si bé l'Estat pot autoritzar o denegar la consulta per criteris d'oportunitat política, és raonable entendre que no podria ser completament aliè a la voluntat expressada per les institucions i els subjectes que haguessin participat en la iniciativa de consulta, si aquesta hagués assolit un suport i una dimensió especialment remarcables



Foto: DGRIP/Greg Goodwin

Ara bé, el tema és més complicat del que sembla reflectir l'anàlisi exposada. En efecte, enfront dels límits que resulten de les respectives competències —estatal i autonòmica— en la matèria, no es pot menysprear la incidència que pot tenir l'aplicació del principi

democràtic recollit en la Constitució²⁴. Això és així perquè, en cas que la voluntat expressada per les institucions i els subjectes que haguessin participat en la iniciativa de consulta popular tingués un suport i una dimensió especialment remarcables, entenem que l'Estat no la podria ignorar a l'hora de resoldre la sol·licitud d'autorització. No significa aquest plantejament que la competència d'autorització estatal només es pogués exercir en un determinat sentit, sinó que, quan l'exercís, l'Estat hauria també d'aplicar el principi democràtic constitucionalment consagrat²⁵.

I és que no és el mateix una sol·licitud d'autorització que tingui el suport aritmètic i exacte de la majoria absoluta dels diputats, que aquella altra que tingui el suport d'una majoria notablement superior, per exemple de més de les 3/5 parts del Parlament autonòmic. I si, a més, la sol·licitud de consulta tingués el seu origen en una iniciativa popular, en la qual hagués rebut el suport d'un nombre extraordinàriament rellevant de ciutadans, s'afegiria un altre factor de notable importància que també hauria de ser pres especialment en consideració, en la mesura que una part significativa de les persones que podrien participar en la consulta popular estarien demanant que aquesta consulta es celebrés —estarien demanant que se les consultés—, per poder expressar —elles mateixes i la resta de ciutadans— la seva voluntat. Finalment, imaginem, a tall d'hipòtesi, que coincidissin en el temps diverses iniciatives institucionals (Govern, Parlament i municipal) i populars, amb un mateix objecte que confluis en una única sol·licitud de consulta. Podria l'Estat, en aquest cas, aïllar-se d'aquestes realitats polítiques?

²⁴ L'article 1.1 de la Constitució estableix que Espanya es constitueix en Estat social i democràtic de dret. També el preàmbul de la mateixa Constitució fa referència a la voluntat d'establir una societat democràtica avançada.

²⁵ El principi democràtic és analitzat pel Tribunal Suprem de Canadà, en l'Opinió sobre la secessió del Quebec, emesa el 20 d'agost de 1998, en la qual afirma que un sistema polític ha de tenir també legitimitat, la qual cosa exigeix una interacció de la primacia del dret i del principi democràtic.

Evidentment, en els supòsits exemplificatius anteriorment esmentats, l'Estat podria obviar les manifestacions de voluntat política que reclamarien la celebració de la consulta, però això no faria desaparèixer aquesta voluntat que, sens dubte, acabaria buscant altres vies per poder expressar-se i que, amb tota seguretat, també acabaria trobant.

La Llei 4/2010, del 17 de març, de consultes populars per via de referèndum, i les consultes referendàries d'àmbit de Catalunya: règim jurídic i possible aplicació

Gerard Martín Alonso

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

*i professor associat de Dret Constitucional
de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona*

L'article analitza amb profunditat els trets essencials de les consultes populars per via de referèndum de l'àmbit de Catalunya, d'acord amb el marc regulador establert per la Llei 4/2010. Entre els trets definidors més destacats, l'autor recorda qui pot promoure consultes d'aquest tipus, els tràmits a seguir i els efectes que tenen un cop s'han realitzat. Quant als possibles promotors de la consulta, explica l'articulació de les dues possibles vies: la institucional o la ciutadana. També incideix en el fet que abans de ser autoritzada per l'Estat, la consulta ha de seguir alguns tràmits imprescindibles, com ara: ser admesa a tràmit per la Mesa del Parlament i aprovada en el Ple per majoria absoluta. Finalment, inclou algunes consideracions sobre els efectes que els resultats de la consulta tenen sobre les institucions.

L'estudi també analitza les resolucions del Tribunal Constitucional que afecten l'article 122 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, regulador de la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de consultes populars, i la Llei 4/2010, que el desplega. Es recorda, en aquest marc, la plena aplicabilitat de la Llei 4/2010, a l'espera que sigui resolt el recurs d'inconstitucionalitat presentat sobre determinats preceptes d'aquesta disposició.

Finalment, l'article aprofundeix en dos aspectes: d'una banda, el requisit que la qüestió plantejada en una eventual consulta s'ha de circumscriure a les competències de la Generalitat; i de l'altra, la naturalesa discrecional de l'autorització que correspon atorgar a l'Estat per poder organitzar la consulta, i aporta interessants reflexions sobre ambdós punts.

Era Lei 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referendum, e es consultes de referendum d'encastre de Catalonha: regim juridic e possible aplicacion

Gerard Martín Alonso

*Cap der Airau de Desvolopament Autonomic
der Institut d'Estudis Autonomics*

*e professor associat de Dret Constitucionau
dera Facultat de Dret dera Universitat de Barcelona*

Er article qu'analise prigondaments es trèti essenciaus des consultes populars per via de referendum der encastre de Catalonha, d'acòrd damb eth marc regulador establìt pera Lei 4/2010. Entre es trèti definidors mès soslinhadi, er autor qu'arrebrembe qui pòt promòir consultes d'aqueth tipe, es tramits a seguir e es efèctes qu'aqueres e an un viatge amiades a tèrme. En çò que tanh as possibles promotors dera consulta, qu'explique era articulacion des dues possibles vies: era institucionau o era ciutadana. Que met tanben er accent en hèt qu'abans d'èster autorizada per Estat, era consulta deu seguir bèri tramits imprescindibles, coma: èster admetuda a tramit pera Mesa deth Parlament e aprovada en Plen per majoritat absoluta. Fin finau, qu'includís bères consideracions sus es efèctes qu'es resultats dera consulta e an sus es institucions.

Er estudi qu'analise tanplan es resolucions deth Tribunau Constitucionau qu'afecten er article 122 der Estatut d'autonomia de Catalonha, regulador dera competència exclusiva dera Generalitat en matèria de consultes populars, e era Lei 4/2010, que lo desplegue. Que s'arrebrembe, en aquest marc, era plea aplicabilitat dera Lei 4/2010, en tot demorar que sigue resoltut eth recors d'inconstitucionalitat presentat sus determinadi precèptes d'aquera disposicion.

Fin finau, er article qu'aprigondís en dus aspèctes: per un costat, eth requisit qu'er ahèr sometut a ua eventuai consulta e se deu circumscriuèr as competències dera Generalitat; e per aute costat, era natura discrecionau dera autorizacion que correspon autrejear ar Estat entà poder organizar era consulta, e b'apòrte interessantes reflexions sus ambdús punts.

La Ley 4/2010, del 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum, y las consultas referendarias de ámbito de Cataluña: régimen jurídico y posible aplicación

Gerard Martín Alonso

*Jefe del Área de Desarrollo Autonómico
del Instituto de Estudios Autonómicos*

*y profesor asociado de Derecho Constitucional
de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona*

El artículo analiza con profundidad los rasgos esenciales de las consultas populares por vía de referéndum del ámbito de Cataluña, de acuerdo con el marco regulador establecido por la Ley 4/2010. Entre los rasgos definitorios más destacados, el autor recuerda quién puede promover consultas de este tipo, los trámites a seguir y los efectos que tienen una vez realizados. En cuanto a los posibles promotores de la consulta, explica la articulación de las dos posibles vías: la institucional o la ciudadana. También incide en el hecho que antes de ser autorizada por el Estado, la consulta debe seguir algunos trámites imprescindibles, como: ser admitida a trámite por la Mesa del Parlamento y aprobada en el Pleno por mayoría absoluta. Finalmente, incluye algunas consideraciones sobre los efectos que los resultados de la consulta tienen sobre las instituciones.

El estudio también analiza las resoluciones del Tribunal Constitucional que afectan al artículo 122 del Estatuto de autonomía de Cataluña, regulador de la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de consultas populares, y la Ley 4/2010, que lo despliega. Se recuerda, en este marco, la plena aplicabilidad de la Ley 4/2010, a la espera de que sea resuelto el recurso de inconstitucionalidad presentado sobre determinados preceptos de esa disposición.

Finalmente, el artículo profundiza en dos aspectos: por una parte, el requisito de que la cuestión planteada en una eventual consulta se tiene que circunscribir a las competencias de la Generalitat; y por la otra, la naturaleza discrecional de la autorización que corresponde otorgar al Estado para poder organizar la consulta, y aporta interesantes reflexiones sobre ambos puntos.

Law 4/2010, of March 17, of popular consultations through referendum, referendums and consultations in Catalonia: legal framework and possible applications

Gerard Martin Alonso

*Head of the Department of Autonomous Development
of the Institute for Autonomous Studies
and associate professor of Constitutional Law
at the Law Faculty of the University of Barcelona*

The paper examines in detail the essential features of popular consultations through referendum in Catalonia, according to the regulatory framework established by Law 4/2010. Among the most important defining features, the author highlights who can promote such consultations, the procedures to be followed and the effects they have once implemented. With regard to potential promoters of the consultation, he details the articulation of two possible alternatives: either the institutions or the community. He also emphasizes the fact that before being authorized by the State, the query must follow some essential steps, such as being admitted by the Bureau and approved by an absolute majority in Parliament. Finally, he includes some considerations on the effects that the results of the consultation may have on institutions.

The paper also analyzes the decisions of the Constitutional Court concerning Article 122 of the Statute of Autonomy of Catalonia, that makes the Catalan Government the exclusive regulator in terms of consultations, and Law 4/2010, which develops it. He highlights the full applicability of Law 4/2010 while there remains to be solved the unconstitutionality appeal filed on certain provisions of the Law.

Finally, the article explores two further items: first, the requirement that the query to be posited in a consultation must be within the competence scope of the Autonomous Government, and secondly, the discretionary nature of the State's authorization allowing for the consultation, while it makes interesting points on both items.

La Loi 4/2010, du 17 mars, sur les consultations populaires par voie referendaire et les consultations referendaires sur le territoire catalan: regime juridique et application possible

Gerard Martín Alonso

*Responsable de la section de développement autonome
de l'Institut d'études autonomiques du Gouvernement catalan
et professeur associé de droit constitutionnel
de la Faculté de Droit de l'Université de Barcelone*

Dans l'article, l'auteur analyse en profondeur les traits essentiels des consultations populaires par la voie d'un référendum sur le territoire catalan, conformément au cadre juridique établi par la Loi 4/2010. Parmi les traits les plus caractéristiques, l'auteur nous rappelle qui est autorisé à promouvoir ce type de consultations, les formalités à remplir et les effets des dites consultations une fois qu'elles ont été réalisées. Quant aux promoteurs de la consultation, l'auteur de l'article explique qu'ils peuvent provenir de deux instances : des institutions ou des citoyens. Il met également en évidence la nécessité de respecter certaines formalités avant que la consultation ne soit autorisée par l'État. Elle doit notamment être admise par le Bureau du Parlement et être approuvée en séance plénière à la majorité absolue. Finalement, l'auteur développe un certain nombre de considérations sur les effets des résultats de la consultation sur les institutions.

L'auteur analyse également les résolutions du Tribunal constitutionnel qui relèvent de l'article 122 du statut d'autonomie de la Catalogne, instrument juridique de la compétence exclusive du Gouvernement catalan (Generalitat) en matière de consultations populaires, et de la Loi 4/2010 concernant sa mise en œuvre. À cet égard, il convient de rappeler la pleine applicabilité de la Loi 4/2010, tant que le recours d'inconstitutionnalité présenté contre certains préceptes de cette disposition ne sera pas résolu.

Enfin, l'article approfondit deux aspects de la question : il met l'accent sur le fait que, d'une part, la question posée lors d'une éventuelle consultation doit impérativement s'inscrire dans le cadre des compétences du Gouvernement catalan (Generalitat) et que, d'autre part, l'autorisation qui doit être accordée à l'État pour pouvoir organiser la consultation doit être de nature discrétionnaire. L'auteur de l'article apporte des réflexions intéressantes sur ces deux points.

El Projecte de llei de consultes populars no referendàries: contingut i perspectives

Cristina Botella

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

És llicenciada en Dret i treballa a l'Administració de la Generalitat des de l'any 1988. L'any 1991 es va incorporar al Departament de Medi Ambient, tot just creat en aquell moment, on va iniciar la seva trajectòria com a responsable dels assumptes parlamentaris. Actualment, exerceix les funcions de cap de l'Àrea d'Afers Parlamentaris del Departament de Governació i Relacions Institucionals, tasca que va emprendre l'any 2006 des del Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació.



Participa periòdicament en el Curs sobre la tramitació d'iniciatives parlamentàries que organitza l'Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Roser Serra

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



És llicenciada en Dret i en Ciències Polítiques i de l'Administració, i màster en Dret Comunitari de la Unió Europea. Va iniciar la seva trajectòria professional l'any 1995 com a assessora en assumptes europeus en organismes públics i a l'Administració de la Generalitat. Des de l'any 2004 treballa en temes parlamentaris i actualment és la cap de l'Àrea d'Afers Parlamentaris Interdepartamentals del Departament de Governació i Relacions Institucionals.

Ha publicat diversos articles en premsa i revistes especialitzades sobre dret comunitari i sobre activitat parlamentària. Té experiència docent universitària, com a professora associada i en el marc de postgraus. Des del 1998 col·labora amb l'Escola d'Administració Pública de Catalunya en cursos de diferents continguts.

Les autores d'aquest article han format part de l'equip tècnic encarregat dels treballs previs a l'aprovació del Projecte de llei per part del Govern i han seguit exhaustivament totes les fases de la tramitació parlamentària.

1. Introducció
2. Punt de partida: situació del projecte com a conseqüència del finiment de la legislatura
3. El contingut substantiu del projecte normatiu
4. Anàlisi dels treballs parlamentaris: aportacions i millores al projecte inicial
 - a) El debat de totalitat
 - b) La fase de compareixences
 - c) Les esmenes a l'articulat i el treball en Comissió
5. Punt final: possibles escenaris per a la viabilitat del projecte
6. Conclusió

1. Introducció

El Projecte de Llei de consultes populars no referendàries ha estat un dels reptes del Govern en la IX legislatura, tant per la seva voluntat i interès a regular aquest instrument democràtic,¹ com pels mandats parlamentaris aprovats per la cambra a l'inici de la legislatura instant el Govern a emprendre urgentment un treball regulador de la qüestió.²

Des que aquest projecte legislatiu va entrar en el Parlament, a finals de 2011, i en els nou mesos que ha durat l'intens treball parlamentari, l'escenari de les possibles consultes diferents del referèndum propiciades per la nova Llei catalana ha estat motiu d'un ampli debat en l'entorn polític català i espanyol.

La possibilitat d'aplicar aquesta Llei per a futures consultes sobre qüestions que podien marcar el rumb del país ha centrat, certament, l'atenció de la majoria de formacions polítiques, com també de juristes i politòlegs, i de gran part dels mitjans de comunicació. Cal dir, però, que aquesta qüestió no és objecte de la present crònica, que té per finalitat introduir un comentari exclusivament tècnic, de valoració jurídica i de tècnica legislativa, sobre el Projecte de Llei combinant l'atenció en el contingut substantiu del text i en el procés de tramitació parlamentària que ha seguit. Fet això, el treball també tracta dues variables interessants, d'una banda, analitza la situació del Projecte de Llei un cop dissolt el Parlament

i, de l'altra, quins escenaris s'obriran en la propera legislatura.

La crònica, doncs, se centra en el procés de regulació de les consultes populars, com a instrument que ha de propiciar aquests tipus d'iniciatives que promouen la participació de la ciutadania en els afers públics, i defuig el debat que s'ha generat sobre l'ús d'aquest instrument, fet que resulta intranscendent per a l'anàlisi que hem volgut dur a terme.

2. Punt de partida: situació del projecte com a conseqüència del finiment de la legislatura

La decisió del president de la Generalitat del passat 2 d'octubre de dissoldre el Parlament i convocar eleccions³ ha comportat el finiment de la legislatura i la caducitat de la majoria de tramitacions parlamentàries⁴, com és el cas d'aquest Projecte de Llei que es trobava precisament en un estadi de tramitació molt avançat. Un projecte que, si no s'hagués dissolt el Parlament de manera anticipada, s'hauria pogut aprovar a finals de 2012.

Cal dir que aquest no és l'únic projecte legislatiu del Govern que ha caducat, també ho han fet altres tres projectes de Llei.⁵ Però cap d'ells no estava en un estadi de tramitació tan avan-

³ Decret 104/2012, d'1 d'octubre, de convocatòria d'eleccions al Parlament de Catalunya i de la seva dissolució (DOGC 6224, de 2.10.2012).

⁴ L'art. 183 del RPC regula la caducitat per finiment de la legislatura. Coincidint amb la publicació del Decret de dissolució del Parlament, es produeix la caducitat de la pràctica totalitat de les tramitacions dirigides al control i a l'impuls de l'acció política i de govern (les preguntes, les sol·licituds d'informació, els controls de compliment de mocions i resolucions, les propostes de resolució, les sol·licituds de compareixença, entre altres tramitacions) i de tots els projectes de Llei i proposicions de Llei (excepte els que provenen d'una iniciativa legislativa popular), pendents de ser debatuts i votats.

⁵ Els altres tres projectes de Llei en tràmit eren els següents: Projecte de Llei pel qual es modifica la Llei 16/2009 dels centres de culte (200-00014/09) sobre el qual encara no s'havia fet el debat de totalitat; Projecte de Llei de modificació del Text refós de la Llei de protecció dels animals, aprovat pel Decret legislatiu 2/2008, i d'establiment d'un règim provisional de captura en viu i possessió d'ocells fringíl·lids per a la cria en captivitat adreçada a l'activitat tradicional de cant durant l'any 2011 (200-00017/09) matèria que ja està regulada en un decret llei que seguirà vigent; i, per acabar, el Projecte de Llei de modificació de la Llei 22/2010 del Codi de consum de Catalunya, per a la millora de la protecció de les persones consumidores en les relacions de consum en l'àmbit de crèdits i préstecs hipotecaris i la substitució del Registre de serveis públics de consum pel Directori de serveis públics de consum (200-00022/09), que es va presentar al Parlament abans de l'estiu passat.

¹ Es demostra amb el fet que, en el discurs d'investidura, el candidat a president va incloure la regulació de les consultes populars entre els primers compromisos legislatius del nou Govern quan va emmarcar els àmbits d'actuació i les accions de l'executiu per a la legislatura (DSPC-P núm. 2, de 20.12.2010). De la mateixa manera, el Pla de Govern 2011-2014 (www.gencat.cat/pladegovern), aprovat el 3 de maig de 2011, va recollir aquest repte entre els objectius de legislatura dins l'eix que promou la defensa i millora de l'autogovern i va portar el Govern a aprovar el Projecte de Llei sobre consultes populars no referendàries el 27 de desembre del mateix any.

² Concretament, ens referim a iniciatives parlamentàries d'impuls de l'acció governamental aprovades pel Parlament que van instar el Govern a presentar un marc regulador per promoure consultes populars diferents del referèndum, aprovades entre març i octubre de 2011, com són: la Moció 11/IX del Parlament de Catalunya, sobre el desplegament de l'article 122 de l'Estatut (BOPC 44, de 28.03.2011); la Resolució 275/IX del Parlament de Catalunya, sobre l'orientació política general del Govern (BOPC 150, de 6.10.2011), i també l'Informe de la Comissió parlamentària sobre el nou model de finançament basat en el concert econòmic (BOPC 175, de 3.11.2011).

çat (ben al contrari, es trobaven en un nivell molt inicial de la tramitació), ni recollien una matèria tan transcendent com aquesta, que incideix directament en el desplegament del text estatutari.

El fet que amb la dissolució del Parlament hagin caducat el conjunt de treballs que havien de conduir a l'aprovació del Projecte a finals d'any no implica, però, que aquests treballs no siguin rellevants per a la regulació futura d'aquesta matèria. És per això que ens ha semblat interessant repassar el contingut substantiu del projecte i analitzar quines han estat les aportacions de millora sorgides durant el seu debat parlamentari.



Foto: DGRIP/Greg Goodwin

3. El contingut substantiu del projecte normatiu

El Projecte de llei presentat pel Govern al Parlament el 29 de desembre de 2011⁶ neix amb l'objectiu de dotar el sistema politicoadministratiu català de canals per promoure la implicació de la ciutadania en la presa de decisions, perquè les iniciatives que s'adoptin comptin amb el màxim consens i suport ciutadà.

És per això que el text original publicat en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*⁷ preveu que les institucions de Catalunya podran convocar consultes populars, tant en

l'àmbit de la Generalitat com dels ens locals, *que permetin escoltar les opinions de la ciutadania*, és a dir, implicar-la en les accions dels poders públics i fer-la coresponsable de les grans decisions.

El Projecte de llei preveia un marc normatiu perquè tant la Generalitat com els ens locals poguessin convocar consultes populars

Per tal d'assolir l'objectiu, la nova llei desplega l'article 122 de l'Estatut d'autonomia –que atorga a la Generalitat competència exclusiva per establir el règim jurídic, les modalitats, el procediment, l'acompliment i la convocatòria en l'àmbit de les seves competències, d'enquestes, audiències públiques, fòrums de participació i qualsevol altre instrument de consulta popular, salvant el que disposa l'article 149.1.32 de la Constitució–, regula els aspectes bàsics del procediment de consulta –deixant els aspectes més concrets per al desplegament reglamentari– i estableix el sistema de garanties que ha de guiar-lo.

Cal, però, fer una anàlisi més acurada dels tres elements essencials del projecte, és a dir, l'àmbit competencial, el procediment i els mecanismes de garantia.

Pel que fa a l'àmbit competencial, el Projecte de llei s'ha emparat en les competències de la Generalitat previstes en l'article 122 de l'EAC, que no van ser qüestionades pel Tribunal Constitucional (TC) en la sentència del 28 de juny de 2010⁸ i ha tingut en compte la doctrina del TC sobre els referèndums, que és molt restrictiva quant a les possibilitats de regulació per part de les comunitats autònomes.

En aquest sentit, cal esmentar l'anàlisi feta per l'Institut d'Estudis Autonòmics (IEA) quant a les sentències del TC relatives al dret de participació política (STC 119/1995) i a la consulta sobre el denominat Pla Ibarretxe (STC 103/2008). D'acord amb la doctrina constitu-

⁶ Per a més detalls, vegeu l'article sobre "El Projecte de llei de consultes populars no referendàries impulsat pel Govern" de Joan Auladell i Fontseca, publicat en el núm. 24 de la revista *Activitat Parlamentària*.

⁷ Projecte de llei de consultes populars no referendàries (núm. tram. 200-00020/09), (BOPC 222, d'11.01.2012, pàg. 3).

⁸ Sentència del Tribunal Constitucional STC 31/2010, de 28 de juny (BOE 172, de 16.07.2010, també BOPC 767, de 14.07.2010). Informe jurídic sobre la sentència del Tribunal Constitucional que resol el recurs d'inconstitucionalitat contra l'Estatut d'autonomia de Catalunya elaborat pel grup d'experts per encàrrec del president de la Generalitat, presentat el 14.07.2010.

cional, perquè una consulta tingui el caràcter de referèndum s'han de donar tres característiques: el contingut ha de ser eminentment polític, s'ha d'utilitzar el cens electoral per determinar la població legitimada per participar en la consulta i, finalment, s'han d'utilitzar l'Administració electoral i els tribunals de justícia per dirimir qualsevol controvèrsia que es produeixi al llarg del procés.

Pel que fa a la STC 31/2010 sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya abans esmentada, el TC argumenta que les facultats de l'Estat respecte de la convocatòria de les consultes populars regulades en l'article 122 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya no es limiten a la seva autorització, sinó que també disposa de facultats per a la seva regulació.

Els anteriors arguments, també exposats en el marc del Seminari sobre les competències de l'Estat i de la Generalitat sobre consultes populars, que va tenir lloc a la seu de l'Institut d'Estudis Autònoms el 13 d'abril de 2012, posen de manifest el gran repte que Catalunya ha d'afrontar a l'hora de regular les consultes populars per la via no referendària i que en bona part ha salvat la redacció de Projecte de Llei.

Quant al règim jurídic i el procediment de la convocatòria de les consultes populars no referendàries, el Projecte de Llei estableix el caràcter no vinculant de les consultes, determina els ens competents per convocar-les –el president de la Generalitat i el president de l'entitat local en l'àmbit de les seves respectives competències, i els ciutadans en l'àmbit de la iniciativa ciutadana–, les persones legitimades per participar –donant entrada als ciutadans estrangers domiciliats a Catalunya– i el contingut mínim del decret de convocatòria, que permet adaptar la consulta a les característiques de cada cas (per exemple, determinar la composició de la comissió de seguiment, fixar els terminis de campanya, indicar els llocs de votació, decidir el possible ús de mitjans electrònics, etc.).

Finalment, el Projecte de Llei estableix un sistema de garanties per assegurar la fiabilitat i transparència del procés, amb una comissió

de seguiment que vetlla en primera instància per la claredat, la transparència i l'eficàcia del procés de consulta, i una comissió de control, formada per juristes de prestigi, per resoldre els recursos pertinents i per assessorar en tots els tràmits quan així se'ls demani.

4. Anàlisi dels treballs parlamentaris: aportacions i millores al projecte inicial

Des de l'admissió a tràmit de la iniciativa el 10 de gener de 2012, el Projecte de Llei havia anat acomplint la seva tramitació parlamentària i, justament després de l'estiu, havia entrat en la darrera fase de treball en comissió: la negociació de les 217 esmenes a l'articulat presentades pels grups parlamentaris a principis de setembre.

En les línies següents volem fer una breu anàlisi dels treballs duts a terme per la cambra, amb l'objectiu d'introduir elements importants de reflexió que, al nostre entendre, caldria tenir presents en la futura regulació de les consultes populars no referendàries.

D'entrada, cal recordar que el Projecte de Llei va seguir el procediment legislatiu ordinari i que es preveia aprovar la nova norma en el termini de nou mesos, que és la mitjana de temps que dedica el Parlament a tramitar una llei.⁹

a) El debat de totalitat:

Seguint, doncs, el procediment legislatiu ordinari, el primer tràmit que va haver de superar el Projecte de Llei va ser el debat de totalitat, que va tenir lloc el 14 de març de 2012 i que, a més de permetre fer una valoració general del text, va aprofundir en els principis i els criteris de la proposta.¹⁰ En aquest primer debat, els grups van acceptar majoritàriament que el

⁹ La mitjana de temps d'elaboració de les lleis de la VIII legislatura es va situar al voltant dels nou mesos, sense considerar el temps per aprovar les lleis de pressupostos i de mesures fiscals i financeres, que tenen preferència de tramitació davant la resta d'iniciatives legislatives, ni tampoc les lleis aprovades pel procediment de lectura única. Vegeu *"L'activitat parlamentària del Govern durant la VIII legislatura"*, publicat en el núm. 23 de la revista *Activitat Parlamentària*.

¹⁰ Debat de totalitat del Projecte de Llei de consultes populars no referendàries (DSPC-P 45, de 14.03.2012, pàg. 14).

Projecte de Llei respectava els preceptes de l'Estatut i de la Constitució, alhora que van tenir ocasió d'incidir en l'anàlisi dels elements diferencials entre una consulta popular i un referèndum.

En el primer debat del text al Ple del Parlament, els grups van analitzar els elements diferencials entre una consulta popular i un referèndum

El Grup Parlamentari Socialista (SOC) va lamentar el fet que el text no desplegui l'article 122 de l'EAC amb la seva màxima potencialitat, perquè no regula totes les modalitats de participació i, per tant, obvia altres mecanismes d'escolta i diàleg (fòrums, etc.). També va considerar que les consultes populars no es diferenciaven prou dels referèndums i que resultava evident que s'havia redactat per saltar-se l'autorització de l'Estat. Finalment, aquest grup va deplorar el fet que s'exclou el Parlament de tot el procediment de consulta i que el Govern té un rol massa important.

El Grup Parlamentari del Partit Popular (PPC) va considerar que el Projecte és jurídicament viable, perquè respecta l'Estatut i la interpretació donada pel TC, i perquè intenta no assimilar la consulta a un referèndum. No obstant això, el PPC va criticar l'ús que en vol fer el Govern i va opinar que les consultes que convoqui la Generalitat no podran anar més enllà de les competències exclusives de la Generalitat, ja que la Llei no ha de servir per legitimar propostes polítiques. En aquest sentit, van posar l'èmfasi en el fet que amb aquest nou instrument no es podrien fer consultes sobre la independència, ni sobre pactes fiscals.

El Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya - Esquerra Unida i Alternativa (ICV-EUiA) va opinar que el text es queda curt, ja que no desplega tot el potencial de l'article 122 EAC. Amb aquest argument, va considerar que cal modificar intensament el contingut del projecte normatiu davant la manca de participació del Parlament i dels ajuntaments, i perquè exclou de la consulta els joves entre 16 i 18 anys i els nacionals de tercers estats residents a Catalunya. També van criticar que l'executiu controla massa el procediment de consulta i la

seva possibilitat de veto per inadmetre les iniciatives ciutadanes.



Des del grup parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) es van fer comentaris favorables i van considerar que és un text constitucional que arriba en un context en què s'han de prendre grans decisions, i accepten la possibilitat que el Projecte de Llei serveixi per convocar una consulta sobre la independència de Catalunya i sobre el concert econòmic. No obstant això, a judici d'aquest grup alguns aspectes del projecte són millorables, com ara la necessitat d'enfortir el paper del Parlament i de suprimir el veto del president en les iniciatives ciutadanes.

El Subgrup Parlamentari de Ciutadans (C's) va censurar l'interès per regular les consultes de la ciutadania quan encara no es disposa d'una Llei electoral catalana, i va veure en el Projecte un instrument al servei de la ideologia del Govern i no al servei dels ciutadans. També va considerar que cal esmenar amb profunditat el text, per modificar aspectes com el veto del president o la delimitació competencial de les consultes, que a criteri d'aquest subgrup només són viables sobre allò en què la Generalitat té competències i no sobre matèries en què no té competència (concert econòmic, modificació de la Constitució, independència o sobirania).

El Subgrup Parlamentari de Solidaritat (SI) va considerar que el text és exclusivament de plebiscits i va estar en desacord amb el veto del president i amb la manca de participació

del Parlament. Al seu parer, el Projecte limita la matèria de consulta, més enllà del que ho fa el Tribunal Constitucional, el qual permet les consultes populars no referendàries sobre «*cualesquiera cuestiones*», sense cap límit. També va mostrar el seu desacord quant a la discriminació del text vers els nacionals de tercers estats residents a Catalunya.

Finalment, el diputat Joan Laporta, tot i que va considerar que el Projecte no vulnerava la Constitució, va criticar la seva manca d'ambició, perquè només es podran sotmetre a consulta aquelles qüestions que autoritza la Constitució i, per consegüent, l'Estat espanyol; i no es podran fer consultes d'aquelles qüestions que poden solucionar els problemes de Catalunya, com ara el concert econòmic i la independència.

b) La fase de compareixences:

En les sessions de la Comissió d'Afers Institucionals (CAI) mantingudes els dies 16 i 30 de maig i 20 de juny de 2012, el Projecte de Llei va enllestir la fase de compareixences d'associacions ciutadanes, organitzacions municipalistes, organitzacions sindicals i representants del món acadèmic per opinar sobre el text.

La majoria dels compareixents van coincidir a valorar positivament la iniciativa legislativa del Govern, com a instrument afavoridor de la participació de la ciutadania, especialment dins l'actual context de crisi econòmica i de desafectació política. Partint d'aquesta premissa prèvia, es van fer aportacions més concretes i valoracions del text des de vessants diferents, d'entre les quals volem destacar les que d'una manera directa van incidir en les esmenes a l'articulat posteriorment presentades pels grups parlamentaris.

Durant les compareixences es va fer una valoració positiva de la iniciativa, però amb certa prudència i algunes discrepàncies respecte del seu eventual encaix constitucional

Pel que fa a les aportacions de les **associacions ciutadanes**, tant Òmnium Cultural com

l'Assemblea Nacional Catalana van fer una valoració positiva de la iniciativa i van ressaltar les possibles utilitats de l'instrument en les aspiracions sobiranistes de la seva institució.¹¹ Les altres associacions, per contra, van ser més crítiques en considerar que el Projecte arribava una mica tard i no explotava totes les possibilitats previstes per l'article 122 EAC. No obstant això, quasi totes les associacions van coincidir a afirmar que creant un instrument de participació que no satisfaci les expectatives de la ciutadania no s'aconsegueix lluitar contra la desafecció, sinó causar més frustració social.¹²

L'anàlisi de la futura Llei feta per les **organitzacions municipalistes** es va centrar en la seva eventual regulació en un altre marc legal, com seria la futura Llei de governs locals, i també en la repercussió de la nova norma a escala local. Tot i que les associacions municipalistes –la Federació de Municipis de Catalunya (FMC), l'Associació Catalana de Municipis i Comarques (ACM) i l'Associació de Municipis per la Independència (AMI)– van valorar positivament el Projecte de Llei en el seu conjunt, també és cert que van mostrar un cert recel quant a l'ús de les dades del padró.¹³ Percep-

¹¹ **Carme Forcadell**, de l'Assemblea Nacional Catalana, no va fer una valoració jurídica del text sinó que va valorar només la seva utilitat. «... des de l'Assemblea Nacional Catalana donem suport a aquesta llei i aprofitem per animar-los que facin una consulta, una primera consulta de la qual es pugui extreure la voluntat del poble de Catalunya d'ésser un estat independent». Al seu torn, **Muriel Casals**, presidenta d'Òmnium Cultural, va valorar positivament la utilitat de les consultes que regula el Projecte de Llei, en els termes següents: «... benvingut aquest pas, però ens sembla que no sortim d'aquestes voltes que malauradament estem donant una i una altra vegada».

¹² Van incidir en aquesta idea les associacions següents: Solidaritat i Justícia, la Federació de Pares i Mares de Catalunya (FAPAC) i la plataforma Som lo que Sembrem, que va ser la comissió promotora de la iniciativa legislativa popular per a la prohibició dels conreus transgènics.

¹³ Concretament, van elogiar el text: **Manuel Bustos**, president de la Federació de Municipis de Catalunya (FMC), va dir textualment: «És evident que la consideració primera és positiva». També ho va fer **Marc Pifarré**, secretari general de l'Associació Catalana de Municipis i Comarques (ACM), qui va valorar positivament el Projecte de Llei en el seu conjunt: «Des de l'ACM fem una valoració positiva al projecte de llei en el seu conjunt i creiem que és necessari...». I el diputat **Josep M. Vila d'Abadal**, president de l'Associació de Municipis per la Independència (AMI), es va mostrar satisfet, però alhora va ser més ambigu amb la valoració del Projecte de Llei: «... entenem que és una llei que està bé que s'apliqui com a Llei de consultes, ..., perquè realment obre la participació a la ciutadania a la presa de decisions directa dels ajuntaments i de la Generalitat, però entenem que està totalment disminuïda purament a una llei per

ció que coincidia amb la mostrada pel Col·legi de Secretaris, Interventors i Tresorers d'Administració Local de Catalunya.¹⁴

El representants de les **organitzacions sindicals**, tant de la UGT com de CCOO, van valorar positivament la iniciativa des de la perspectiva de la qualitat democràtica. Van considerar, però, que un cop feta l'eina, cal donar-li més força per afavorir la participació de la major part de la ciutadania, en concret dels joves majors de 16 anys i dels immigrants.

Les aportacions fetes des del **món acadèmic** van ser àmplies i diverses. Tot i una inicial valoració positiva de la gran majoria de ponents, destacant el valor del text en regular un instrument de foment de la participació de la ciutadania i de millora de la qualitat democràtica, alguns d'ells, amb més o menys prudència, van insistir en determinades febleses del Projecte.

Una de les qüestions més reiteradament tractades va girar a l'entorn de la constitucionalitat d'aquest tipus de consulta, atesa la jurisprudència del Tribunal Constitucional expressada en les sentències 119/1995, 103/2008 i 31/2010 esmentades anteriorment. Les posicions doctrinals sobre aquesta qüestió no van ser unànimes.

En primer lloc, hi ha un ampli sector que opina que les mancances del text són instrumentals i que, per tant, es poden superar millorant-lo tècnicament durant la tramitació parlamentària, atès el seu encaix políticoconstitucional. A grans trets, aquest sector va considerar que el text *"s'ajusta tant a la Constitució com al mateix Estatut d'autonomia de Catalunya, així com a la jurisprudència constitucional..."*¹⁵ i

demanar a la gent el que opina d'una qüestió concreta, no? Està clar que si no és vinculant una llei no serveix."

¹⁴ Així, **Maria Petra Saiz**, presidenta del Col·legi de Secretaris, Interventors i Tresorers d'Administració Local de Catalunya, es va mostrar indirectament a favor del text, si bé va destacar que requeria alguns retocs: *"per nosaltres, com a secretaris, interventors i tresorers de l'Administració local de Catalunya, pensem que la llei ens dona una nova eina de participació ciutadana..."* *"Només recalcar, com a juristes, que aquesta norma ha d'estar ancorada en els preceptes constitucionals i estatutaris i que s'hauria de reforçar en aquests aspectes jurídics."*

¹⁵ A parer d'**Agustí Cerrillo**, director dels Estudis de Dret de la UOC. També va mostrar la seva satisfacció vers el text, des

que el nus del debat se situaria més en l'àmbit polític, que no pas en el jurídic.

En un segon lloc, un altre sector d'experts considera que, malgrat totes les millores que es puguin introduir durant el treball parlamentari, la futura llei està condemnada a la impugnació davant el Tribunal Constitucional,¹⁶ i

d'una vessant sociològica, **Josep Lluís Martí**, professor de Dret de la UPF, qui va dir que *"és un text no complex, no excessivament complicat"* i **Óscar Rebollo**, professor de sociologia de la UAB.

Altres experts que van valorar favorablement la iniciativa van ser: **Carles Viver**, director de l'IEA i catedràtic de dret constitucional de la UPF, qui va defensar que —malgrat les diferents posicions doctrinals— es poden regular les consultes populars no referendàries, tal com fa el Projecte de llei, i va plantejar els hipotètics problemes de constitucionalitat, al seu entendre salvables. **Miquel Roca**, va considerar que és un text reeixit formalment per esquivar allò que podria equiparar-lo al referèndum. Al seu parer, el Projecte de llei no té capacitat de "violentar" el text constitucional: *"No veig cap mena de motiu inconstitucional en la llei, una altra cosa poden ser les discrepàncies polítiques."* **Joaquín Tornos**, catedràtic de Dret Administratiu de la UB, va ser prudent, malgrat creure que el text frega els límits de la constitucionalitat, perquè va valorar que els detalls es podrien millorar durant el pas del text pel Parlament.

Àngel Luis Alonso, professor titular de Dret Constitucional de la Universitat Complutense de Madrid, va analitzar l'encaix políticoconstitucional del text i va considerar-lo d'una constitucionalitat inqüestionable, sobretot perquè la Constitució no defineix el referèndum i cal recórrer a la jurisprudència constitucional.

Pedro L. Yúfera, president del Consell de Col·legis d'Advocats de Catalunya, va fer una valoració tècnica (no política) i va considerar-lo plenament constitucional. Finalment, **Montserrat Guibernau**, professora de Ciència Política al Quen Mary College de la Universitat de Londres, sense entrar en consideracions jurídiques, des de l'òptica de la ciència política, va valorar molt positivament aquest projecte que apropa la ciutadania als polítics, per resoldre dos dels problemes socials actuals: la crisi i la desafectació política. Malgrat que, sobretot, cal evitar que la llei pugui generar expectatives i després produir frustració ciutadana pels seus resultats i la no-implicació dels poders polítics en el que pugui resultar de les consultes.

¹⁶ En aquest sentit més crític, es van manifestar els acadèmics que van assenyalar alguns punts febles del text durant les intervencions. **Josep M. Castellà**, catedràtic de Dret Constitucional de la UB, va fer un judici tècnic i va exposar dubtes sobre el text, en els termes següents: *"un producte que substancialment no té millora"*. D'acord amb la doctrina del Tribunal Constitucional, va pronosticar que previsiblement no seria acceptat. També va insistir que el text conté molts elements plebiscitaris i que la posició del Parlament és massa secundària. **Víctor Ferreres**, professor titular de Dret Constitucional de la UPF, va exposar que, al seu parer, el text no aconsegueix superar els obstacles constitucionals (art. 149.1.32 CE), sobre el referèndum, ja que no es tracta de consultes diferents. *"Jo crec que aquí fonamentalment tenim un obstacle i aquest projecte de llei pretén superar aquest obstacle, però l'intent és un intent cridat al fracàs absolut. (...) Perquè per molt que intentem establir diferències entre el referèndum i la consulta, que no es qualifica com a referèndum, totes aquestes diferències no privaran de caràcter referendari aquesta consulta, serà diferent del referèndum que coneixem, però ho serà."* **Hèctor López**, professor de Dret Constitucional de la UPF, també va destacar el perill que aquest Projecte de llei sigui considerat pel Tribunal Constitucional un referèndum, i per tant, es consideri inconstitucional: "A

argumenten que el text no aconsegueix superar els obstacles constitucionals de base per diferenciar-se suficientment del referèndum. Al seu parer, es podria considerar que el Projecte de llei no estaria regulant *de facto* unes consultes de naturalesa diferent al referèndum, malgrat tots els intents que fa per allunyar-se'n.

A l'últim, un tercer sector dels compareixents no es van posicionar obertament sobre la constitucionalitat del Projecte i es va centrar únicament en aspectes puntuals del seu contingut, com podria ser el tractament de les dades de caràcter personal, la promoció efectiva del dret de participació en la societat actual o el paper del Parlament en el procés de consulta.¹⁷

Al marge de la qüestió de la possible impugnació del Projecte per qüestions de constitucionalitat, la majoria dels compareixents també van abordar alguns dels aspectes que s'han de millorar, tant des del vessant tècnic (de la tècnica legislativa) com des del punt de vista jurídic. Així, es va insistir en la necessitat de reforçar el paper del Parlament com a institució cabdal en un sistema representatiu, la d'evitar el possible veto del president d'una iniciativa ciutadana que ha obtingut les signatures necessàries per promoure una consulta o la d'ampliar les persones legitimades a participar, tant per edat com per nacionalitat.

mi em semblen clarament insuficients els criteris que fa servir el Projecte de llei per distingir-se del referèndum." **Manuel Gerpe**, catedràtic de Dret Constitucional de la UAB, va destacar l'ambigüitat del text, i va exposar els seus dubtes sobre la seva constitucionalitat, en no diferenciar-se prou bé del referèndum. **Alex Saiz**, catedràtic de Dret Constitucional de la UPF, creu que el text s'ha de llegir d'acord amb els paràmetres dibuixats pel Tribunal Constitucional i no quedaria espai per a la regulació del referèndum a nivell autonòmic, ni tampoc les consultes populars per votació. En aquest sentit, es va mostrar contrari a un text fet per esquivar qualsevol element identificatiu del referèndum. **Antoni Abat**, professor de Dret Constitucional d'ESADE, es va mostrar totalment d'acord "*amb l'estructura de la llei, amb el procediment que està establert, etc.* Però, alhora, va ressaltar que, d'acord amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional espanyol "*la frontera que dibuixa la llei entre consulta popular i referèndum és tan prima que és inexistent.*"

¹⁷Per exemple, **Xavier Arbós**, catedràtic de Dret Constitucional de la UdG, que va exposar alguns dubtes sobre la constitucionalitat del Projecte de llei i altres matisos d'àmbit estructural, especialment pel que fa al paper del Parlament en el procés de consulta. També va ser el cas d'Esther Mitjans, directora de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades.

Finalment, cal dir que durant les compareixences, i en forma d'*obiter dicta*, alguns dels compareixents van fer referència al dret comparat i va sortir a la llum el cas d'Escòcia,¹⁸ qüestió que no es desplega en aquest treball perquè s'allunya del nostre objecte d'anàlisi.

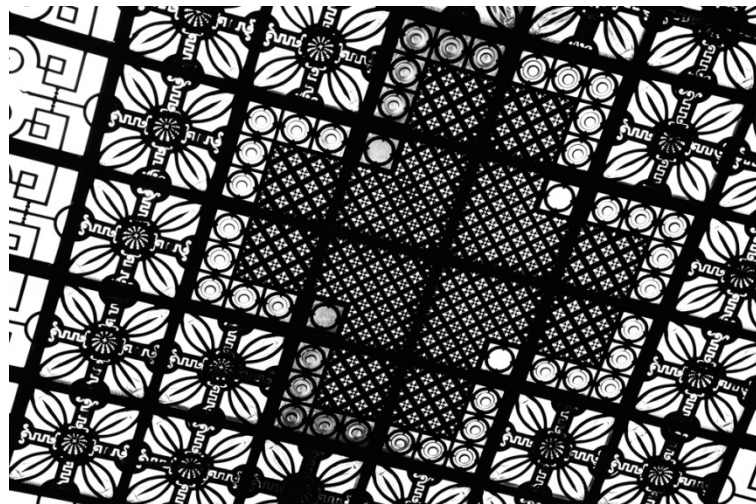


Foto: DGRIP

c) Les esmenes a l'articulat i el treball en Comissió:

El mes de juliol, un cop enllestida la fase de compareixences, i paral·lelament a l'obertura del termini de presentació d'esmenes a l'articulat, es va nomenar la ponència parlamentària encarregada d'elaborar l'informe sobre el text del projecte i les esmenes presentades pels grups.¹⁹ El termini de presentació de les esmenes a l'articulat va finir el 10 de setembre de 2012, amb un resultat final de 217 esmenes a l'articulat presentades.²⁰

A partir d'aquest moment, van començar els treballs d'ordenació i publicació de les esmenes per tal de millorar el text inicial, i

¹⁸ El diputat Pere Aragonés, en la seva intervenció davant la CAI del 16 de juny (DSPC-C 310, de 16.05.2012, pàg. 24) i també la Dra. Montserrat Gibernau, professora de Ciència Política al Queen Mary College de la Universitat de Londres, en la compareixença davant la CAI del 20 de juny (DSCP-C 342, de 20.06.2012). No hi ha referències a Escòcia en les compareixences del 30 de maig (DSPC-C 323, de 30.05.2012).

¹⁹ Nomenament de la ponència per elaborar l'Informe del Projecte de llei de consultes populars no referendàries (BOPC 357, de 23.07.2012).

²⁰ Article 109.1 i concordants del Reglament del Parlament i BOPC 357, de 23.07.2012, pàg. 31. Publicació de les esmenes a l'articulat presentades al Projecte de llei de consultes populars per via no referendària (BOPC 381, de 19.09.2012). El grup de CiU va presentar 61 esmenes a l'articulat; el PSC, 56; ERC, 31; PPC, 31; ICV-EUiA, 24; SI, 9, i finalment C's, 5.

d'elaborar l'informe, el qual, un cop obtingut l'acord majoritari dels membres de la Ponència i publicat en el BOPC, hauria permès a la Comissió elaborar el dictamen que s'hagués elevat a Ple per al seu debat i votació previsiblement abans de finals d'any. Malgrat que el Reglament del Parlament no determina cap termini per al desenvolupament d'aquests treballs, el procés acostuma a durar entre dos i tres mesos. Aquest darrer tram implica un treball informal, a porta tancada, entre els diferents grups parlamentaris i té com a finalitat aconseguir acords transaccionals sobre el projecte legislatiu per incrementar el consens i la qualitat de la norma.

Si no hagués caducat el procediment el 2 d'octubre, les 217 esmenes a l'articulat presentades pels grups haurien permès millorar el text inicial i materialitzar el pluralisme polític

El treball de ponència esdevé, en essència, una instància de negociació política, i havia d'aportar una millora tècnica del text. Aquesta última fase del procediment legislatiu hauria permès integrar les voluntats i agregar els interessos dels diferents grups parlamentaris dins del projecte normatiu abans de l'aprovació pel Ple. Des de la perspectiva del dret parlamentari, hauria estat el moment de materialitzar el pluralisme polític parlamentari. Les 217 esmenes presentades deixaven entreveure l'intens treball de negociació i millora que hauria hagut de superar el text.

Tot i això, una anàlisi detallada de les esmenes presentades ens permet constatar l'estreta relació de les alternatives formulades a través de les esmenes a l'articulat amb les aportacions fetes pels grups en el debat de totalitat i per les entitats i els experts en la fase de compareixences. És aquesta anàlisi la que ens permet de destacar els àmbits comuns de millora suggerits pels grups.

En relació amb l'exposició de motius, els grups parlamentaris entenen que cal evitar fer esment de l'article 23.1 de la CE que la jurisprudència vincula al referèndum i de l'article 29 de l'EAC que pot tenir la mateixa lectura (con-

cretament, ho proposen els grups parlamentaris de CiU i el socialista).

Quant a les formes de participació, el SOC és l'únic grup parlamentari que proposa addicionar un nou títol per incloure altres vies de participació diferents de la consultes mitjançant votació com són els fòrums de participació (incloent-hi les enquestes deliberatives) i els processos participatius institucionals (participació en l'elaboració dels projectes de Llei, els debats públics dirigits a la ciutadania en general, els debats dirigits a col·lectius determinats i la participació en debats públics estatals i europeus).

Pel que fa a l'àmbit competencial de les consultes (articles 1 i 3 del projecte inicial), mentre que part de les esmenes s'adrecen a ampliar-ne l'abast afegint a les competències les funcions o les atribucions reconegudes per l'ordenament jurídic (CiU, ERC, ICV-EUiA i SI), un altre sector és partidari de restringir l'àmbit a les competències pròpies (SOC, PPC i C's).

També són reiterades les referències a les persones legitimades per participar en les consultes. Gairebé hi ha una posició unànime quant a l'ús del Registre de població de Catalunya i quant a l'ampliació de la legitimació als majors de 16 anys (excepte C's que es basa en el cens electoral i no fa cap esmena quant a l'ampliació de la franja d'edat dels participants). Pel que fa als nacionals de tercers estats que poden participar en les consultes, les propostes són diverses, tot i que hi ha una voluntat generalitzada d'ampliar la legitimació dels estrangers, les propostes van des d'una ampliació genèrica (ERC, ICV-EUiA, SOC i SI) fins a la creació d'un Registre de participació de nacionals de tercers estats per a cada consulta, on cal estar inscrit als efectes d'acreditar la residència legal i poder participar en una consulta puntual (CiU). Finalment, cal esmentar que el grup parlamentari popular obre la possibilitat que les consultes es puguin adreçar a un sector de la societat (que en cap cas podria coincidir amb la totalitat del cens electoral).

Quant als efectes de les consultes, malgrat que tots els grups reconeixen que, atesa la seva naturalesa jurídica, no poden ser vinculants, sí que és comunament reconeguda la necessitat que els poders públics convocants mostrin el seu capteniment respecte dels resultats de la consulta.²¹



Foto: DGRIP/Greg Goodwin

Pel que fa als promotors de les consultes d'iniciativa institucional, es proposa ampliar la legitimació al Parlament, a proposta d'una cinquena part o dos grups parlamentaris, i a un 10% dels municipis, que han de representar com a mínim 500.000 habitants (ERC, ICV-EUiA i SOC)²².

Amb relació al sistema de garanties, també es reiteren les propostes pel tal de fer intervenir el Parlament tant en la designació dels membres de la comissió de seguiment (ERC, ICV-EUiA) com en els de la comissió de control (CiU, SOC, ERC i ICV-EUiA).

En l'àmbit de les consultes d'iniciativa ciutadana, també són diverses les esmenes a l'articulat que proposen millorar-ne la regulació prevista. Majoritàriament, els grups coincideixen en la necessitat d'evitar el veto del president quan la iniciativa ha superat el trà-

mit de validació de les signatures mínimes requerides (CiU, SOC, ERC, ICV-EUiA i C's). Quant al nombre de signatures necessàries, s'obre un ampli ventall de possibilitats que abracen des de les que preveuen un nombre molt baix de signatures (el 2% de la població i un mínim de 5.000, per a municipis de més de 100.000 habitants, com és el cas d'ICV-EUiA) fins als que són molt exigents (el 12% de les persones inscrites en el Registre de la població de Catalunya majors de 16 anys, a proposta del grup de CiU)²³.

Finalment, volem fer esment que només un grup (CiU) ha demanat d'addicionar un nou paràgraf per excloure de la iniciativa ciutadana unes matèries determinades, com ara aquelles que l'Estatut reserva a la iniciativa legislativa exclusiva dels diputats, els grups parlamentaris o el Govern; les referides a la planificació general de l'activitat econòmica de la Generalitat, o amb un cost per als pressupostos públics, i totes les matèries que l'EAC considera de desenvolupament bàsic."²⁴

Cal recordar, però, que la dissolució del Parlament ha impedit d'abordar el treball més laboriós de la Comissió parlamentària per incorporar les sinergies de tots els grups. No obstant això, es pot preveure que tot aquest treball estarà a la base de la nova tramitació parlamentària, si es dóna l'avinencesa que el Govern i el Parlament de la propera legislatura decideixen regular aquesta matèria de nou.

²¹ Esmenes als articles 6 i 16 presentades pel SOC, ERC, ICV-EUiA, PPC i CiU, tot i que aquests dos darrers grups no especifiquen que cal fer-ho davant el Ple del Parlament, cosa que sí que fan els altres.

²² ICV-EUiA fins i tot amplia la possibilitat de convocatòria en l'àmbit local tant a escala supramunicipal com a inframunicipal (esmena núm. 3 d'addició d'un nou apartat 2 a l'article 4 i esmena número 18, d'addició a l'article 20).

²³ Cal fer notar que l'article 222.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, preveu que la reforma estatutària es pot proposar a iniciativa ciutadana i requereix "300.000 signatures acreditades dels ciutadans de Catalunya amb dret de vot", la qual cosa suposa, aproximadament, un 6% de l'actual cens electoral.

²⁴ Cal recordar que el text del projecte no feia cap previsió de matèries excloses per promoure una iniciativa ciutadana. Actualment, la Llei 1/2006 de la iniciativa legislativa popular (ILP) – com també ho feia la Llei 2/1995 (antiga llei de la ILP) – sí que exclou determinats àmbits. L'Estatut d'autonomia, en l'art. 62.2 preveu que són matèria de desplegament bàsic de l'Estatut les següents: l'ordenació territorial, la llengua pròpia i les llengües oficials, els drets i deures dels ciutadans, el règim electoral, l'estatut personal del president, el Govern, el Consell de Garanties Estatutàries, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i el règim de la Val d'Aran.

5. Els possibles escenaris que obre la X legislatura

En el context descrit fins aquí, i atesa l'actual conjuntura política, el que sembla més probable és que els treballs per regular les consultes populars no referendàries es traslladin a la nova legislatura. Això implica que es pugui reprendre la feina feta fins ara, però amb dos escenaris possibles.

El primer escenari passa per recuperar aquest projecte a l'inici de la nova legislatura i tornar-lo a presentar. Als efectes pràctics, això implica que el nou Govern constituït ha de recuperar íntegrament i sense introduir cap modificació l'expedient d'aquest Projecte de Llei i tornar-lo a presentar novament al Parlament. Només caldria incorporar un informe del secretari general del departament promotor del projecte de Llei i un dels serveis jurídics de la Generalitat²⁵. Un cop arribat el projecte al Parlament, hauria de tornar a passar per tots els tràmits, però molt possiblement ho faria amb molta més rapidesa, aprofitant el treball fet en els darrers mesos de la novena legislatura.

A l'inici de la propera legislatura, el nou Govern podria recuperar l'antic Projecte de Llei sobre consultes i tornar-lo a presentar davant la cambra

En aquest sentit, cal recordar que, des de 2008, la Llei de la presidència de la Generalitat i del Govern preveu la possibilitat de recuperar l'expedient de projectes de Llei que han caducat i tornar-los a presentar novament al Parlament per iniciar els tràmits parlamentaris. L'interès d'activar aquesta opció és que evita tornar a endegar els treballs en el si del Govern: aprovació de la memòria prèvia per part del Govern sobre la necessitat de regular aquesta matèria, la potestativa obertura d'un tràmit d'informació pública de l'avantprojecte de Llei, l'emissió d'un dictamen per part del Consell de Govern Locals, la consulta inter-

departamental o l'emissió d'informes diversos amb caràcter preceptiu.²⁶

Aquesta primera possibilitat, per tant, permetria el nou Govern dotar-se d'una Llei de consultes populars a curt termini, sempre que els treballs parlamentaris ho permetessin.

El segon escenari possible consistiria a iniciar els treballs de nou amb la perspectiva d'aprovar la Llei a mig termini, és a dir, cap a la meitat de la X legislatura. Aquesta opció implicaria redactar un nou Projecte de Llei de consultes –la qual cosa obre la possibilitat de tenir en compte els treballs de la legislatura anterior i valorar l'oportunitat de mantenir la redacció donada o allunyar-se'n. Aquesta opció, però, sí que obligaria a fer de nou tots els tràmits interns en l'esfera governamental per elaborar l'avantprojecte de Llei i, per tant, implicarien allargar la tramitació.

Una segona opció, per a la propera legislatura, seria que el nou Govern presentés un nou Projecte de Llei, aprofitant o no la feina feta fins ara

Finalment, cal dir que encara tindria entrada un eventual tercer escenari, tot i que no sembla gaire aconsellable des del punt de vista jurídic, que consistiria a aprovar la nova norma mitjançant un decret Llei, al·legant raons “de necessitat extraordinària i urgent”.²⁷ Una opció, però, que no es pot utilitzar per a matèries que regulin essencialment o desenvolupin directament els drets reconeguts per l'Estatut, argument que fàcilment es podria esgrimir amb aquesta matèria que afecta el dret de participació previst en l'article 29 del text estatutari. El que es tracta de determinar, doncs, és si s'està fent una “regulació essencial” o un “desenvolupament directe” del dret de participació (art. 29 de l'Estatut), o si només s'està regulant el règim jurídic de l'instrument que ha de permetre exercir el dret (art. 122 de

²⁵ Art. 36.7 de la Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern.

²⁶ Art. 36 de la Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern.

²⁷ D'acord amb l'art. 64 de l'Estatut d'autonomia. Segons la jurisprudència constitucional (STC 6/1983), el Govern està legitimat per dictar un Decret Llei quan es donin situacions concretes que requereixin una acció normativa immediata en un termini de temps més breu que el que es dona en el procediment legislatiu per aprovar una Llei.

l'Estatut). Aquí s'obre una escletxa important, perquè la prohibició d'intervenció del Govern per dictar decrets lleis no impedeix que es puguin regular aspectes que esmentin tangencialment un dret.

6. Conclusió

El darrer debat de política general²⁸ es va centrar en la necessitat de consultar a la ciutadania sobre el futur nacional del país. La Resolució 742/IX, aprovada pel Parlament,²⁹ reconeix el gran èxit de la manifestació de l'11 de setembre i proclama que Catalunya ha d'iniciar una nova etapa basada en el dret a decidir lliurement i democràticament el futur col·lectiu del país.

La Resolució 742/IX del Parlament demana de promoure una consulta sobre el futur de Catalunya, prioritàriament dins la pròxima legislatura. Un compromís que el nou Govern podria assumir, però al qual no està políticament vinculat

La cambra expressa en aquesta Resolució la necessitat que Catalunya faci el seu propi camí i insta el Govern, les forces polítiques i els agents socials i econòmics a impulsar el màxim consens per dur a terme aquest procés democràtic i elaborar el full de ruta conseqüent. En aquest marc, es constata la necessitat de fer una consulta sobre el futur de Catalunya, prioritàriament dins la pròxima legislatura.

Si bé és cert que aquesta Resolució introdueix elements d'impuls importants per a l'actuació governamental, i li demana de promoure una consulta, cal tenir en compte, però, que

aquestes directrius han expirat formalment amb el finiment de la legislatura i que, per tant, no comprometen ni jurídicament, ni políticament el nou Govern, tot i la força institucional que desprenen les declaracions del Parlament.



Foto: DGRIP/Greg Goodwin

Després de les eleccions, les noves majories i la nova correlació de forces resultants podran, si així ho desitgen, assumir aquest compromís. Caldrà, doncs, esperar a l'inici de la X legislatura per poder aprofundir sobre el tema i conèixer quina és la voluntat de la nova majoria de l'arc parlamentari.

Ara bé, si l'opció del nou Govern és la de seguir les premisses de la Resolució 742/IX haurà de plantejar-se quina és la via més òptima per fer-ho: si convocant un referèndum, per a la qual cosa disposem d'una Llei catalana vigent i aplicable, tot i que ha estat impugnada davant del TC i resta pendent de sentència,³⁰ o fer la consulta pel procediment que preveia regular el Projecte de Llei que ha decaigut, per a la qual cosa caldrà aprovar la nova norma emprant qualsevol de les possibilitats esmentades en l'apartat anterior.

²⁸ Discurs del president de la Generalitat, Artur Mas, en el debat sobre l'orientació de política general del Govern (tram. 255-00006/09) (DSPC sèrie P- núm. 39, de 25.9.2012).

²⁹ La Resolució 742/IX del Parlament de Catalunya, sobre l'orientació política general del Govern (núm. tram. 255-00006/09), (BOPC 390, de 2.10.2012, pàg. 3) en l'apartat III.1 reconeix que és imprescindible treballar per dotar Catalunya d'un instrument perquè els ciutadans puguin ser consultats sobre el futur del país. D'acord amb la Resolució, aquest instrument s'ha de construir des de la pròpia legalitat i legitimitat del Parlament de Catalunya. Alhora, cal defensar la vigència i aplicabilitat de la Llei 4/2010, de consultes populars per via de referèndum, i continuar els treballs per regular les consultes populars no referendàries, ambdues com a instruments perquè els ciutadans puguin expressar l'ur voluntat.

³⁰ Llei 4/2010, del 17 de març, de consultes populars per via de referèndum.

El Projecte de Llei de consultes populars no referendàries: contingut i perspectives

Cristina Botella

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

Roser Serra

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

La finalització anticipada de la IX legislatura ha comportat la caducitat de la majoria de tramitacions parlamentàries, i també del Projecte de Llei de consultes populars no referendàries, l'aprovació del qual es preveia per a finals de 2012.

L'article comenta el contingut substantiu d'aquest projecte legislatiu, que ha estat un dels projectes destacats empresos pel Govern com a resposta a les previsions del Pla de Govern 2011-2014 i a diverses iniciatives d'impuls de l'acció de govern aprovades pel Parlament a l'inici del mandat. A més, l'article analitza els treballs parlamentaris que s'han desplegat des que el text va entrar al Parlament (a finals de 2011) i fins al setembre de 2012, per desvetllar possibles aportacions i millores respecte del projecte inicial. S'analitzen, concretament, els comentaris dels grups durant el debat de totalitat, les aportacions i propostes del tràmit de compareixences, i les propostes dels grups parlamentaris a través de les esmenes a l'articulat.

Com a escenari més probable, les autores pronostiquen que els treballs per regular les consultes populars no referendàries es traslladaran a la nova legislatura, amb la represa de la feina feta; i que es podrien seguir dues vies d'actuació diferents: un treball més àgil, si el nou Govern decideix tornar a presentar el mateix text, o un treball més laboriós, si decideix elaborar un text nou abans de presentar-lo al Parlament.

El treball conclou recordant que la Resolució 742/IX del Parlament, aprovada després del darrer debat de política general, demana que es promogui una consulta sobre el futur de Catalunya prioritàriament dins la pròxima legislatura. Un compromís que el nou Govern podria assumir, atesa la força institucional que té aquest tipus de declaració, però al qual no està políticament vinculat, en tractar-se de directrius que han expirat formalment amb el finiment de la legislatura.

Eth Projècte de lei de consultes populars non de referendum: contengut e perspectives

Cristina Botella

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

Roser Serra

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

Era finalizacion anticipada dera IX legislatura qu'a comportat era caducitat dera majoritat de tramitacions parlamentàries, e tanben deth Projècte de lei de consultes populars non de referendum, que se ne preveïa era aprobacion a fins de 2012.

Er article que comentè eth contengut substantiu d'aguest projècte legislatiu, qu'ei estat un des projèctes soslinhadi que lancèt eth Govèrn en responsa as previsions deth Plan de Govèrn 2011-2014 e a diuèrses iniciatiues d'impuls dera accion de govèrn aprovades peth Parlament a començament deth mandat. Ath delà, er article qu'analize es trabalhs parlamentaris que se son desplegaï dempús qu'eth tèxte e dintrèsse en Parlament (a fins de 2011) e en quia seteme de 2012, entà desvelhar possibles aportacions e melhoraments en çò que tanh ath projècte iniciau. Que s'analizen, concrètaments, es comentaris des grops pendent eth debat de totalitat, es aportacions e es prepauses deth tramit de comparacions, e es prepauses des grops parlamentaris a traucers des esmendaments ar articulat.

Coma scenari mès probable, es autores que pronostiquen qu'es trabalhs entà regular es consultes populars non de referendum e se portaràn ara nua legislatura, damb era reprenuda deth trabalh hèt; e que se poderien seguir dues vies d'accion diferents: un trabalh mès agil, s'eth nau Govèrn decidís tornar a presentar eth madeish tèxte, o un trabalh mès laboriós, se decidís elaborar un tèxte nau abans de presentar-lo ath Parlament.

Eth trabalh que concludís en tot arrebrembar qu'era Resolucion 742/IX deth Parlament, aprovada en darrèr debat de politica generau, e demane que se promòigue ua consulta sus eth futur de Catalonha prioritàriaments laguens era pròplèu legislatura. Un engatjament qu'eth nau Govèrn e poderie assumir, vista era fòrça institucionau qu'aqueh tipe de declaracion e a, mès ath que non i é politicaments restacat, pr'amor que s'agís de directritzes formauments expirades damb eth finiment dera legislatura.

El Proyecto de ley de consultas populares no refrendarias: contenido y perspectivas

Cristina Botella

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

Roser Serra

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

La finalización anticipada de la IX legislatura ha comportado la caducidad de la mayoría de tramitaciones parlamentarias, y también del Proyecto de ley de consultas populares no refrendarias, la aprobación del cual se preveía para finales de 2012.

El artículo comenta el contenido sustantivo de este proyecto legislativo, que ha sido uno de los proyectos destacados iniciados por el Gobierno como respuesta a las previsiones del Plan de Gobierno 2011-2014 y a diversas iniciativas de impulso de la acción de gobierno aprobadas por el Parlamento al inicio del mandato. Además, el artículo analiza los trabajos parlamentarios que se han desplegado desde que el texto entró en el Parlamento (a finales de 2011) y hasta septiembre de 2012, para suscitar posibles aportaciones y mejoras respecto del proyecto inicial. Se analizan, concretamente, los comentarios de los grupos durante el debate de totalidad, las aportaciones y propuestas del trámite de comparecencias, y las propuestas de los grupos parlamentarios a través de las enmiendas al articulado.

Como escenario más probable, las autoras pronostican que los trabajos para regular las consultas populares no refrendarias se trasladarán a la nueva legislatura, con la reanudación del trabajo hecho; y que se podrían seguir dos vías de actuación diferentes: un trabajo más ágil, si el nuevo Gobierno decide volver a presentar el mismo texto, o un trabajo más laborioso, si decide elaborar un texto nuevo antes de presentarlo al Parlamento.

El trabajo concluye recordando que la Resolución 742/IX del Parlamento, aprobada después del último debate de política general, pide que se promueva una consulta sobre el futuro de Cataluña prioritariamente dentro de la próxima legislatura. Un compromiso que el nuevo Gobierno podría asumir, vista la fuerza institucional que tiene este tipo de declaración, pero al cual no está políticamente vinculado, por tratarse de directrices que han expirado formalmente con la finalización de la legislatura.

The Bill of popular non-referendum consultations: contents and possible evolution

Cristina Botella

*Head of the Area of Parliamentary Affair of the Ministry
of Government and Institutional Relations*

Roser Serra

*Head of the Area of Interdepartmental Parliamentary Affairs
of the Ministry of Government and Institutional Relations*

The early completion of the ninth term has brought about the expiry of most parliamentary procedures, including the Bill of popular non-referendum consultations, whose approval was expected by the end of 2012.

The paper discusses the substantive content of the bill, which has been one of the leading projects undertaken by the Government in response to the provisions in the Government Agenda 2011-2014 as well as to a number of initiatives to promote government action passed by the Parliament at the beginning of the term. The paper also tackles parliamentary works since the bill was submitted to Parliament (late 2011) and up to September 2012, with a view to uncover all possible contributions and improvements. The focus is on contributions of parliamentary groups during discussion, contributions and proposals deriving from hearings and other contributions of parliamentary groups through amendments to articles.

As the most likely scenario, authors foresee that the work to regulate non-referendum consultations will be postponed to the coming term, with the resumption of the works so far and two alternative follow-up possibilities: a prompt resolution if the new government decides to resubmit the same text, or a more challenging one if a new bill must be agreed upon before submitting it to Parliament.

The paper concludes by recalling that Parliament Resolution 742/IX, passed after the last general policy debate, requested that a consultation on the future of Catalonia be included in the agenda for next term. The new government emerging from the elections may materialize such indication, given the institutional impetus of Parliament resolutions, even though it is not politically binding, as it belongs with political guidelines formally expired with completion of the term.

Le Projet de loi sur les consultations populaires par voie non référendaire : contenu et perspectives

Cristina Botella

*Responsable de la section des affaires parlementaires
du Ministère de la gouvernance et des relations institutionnelles*

Roser Serra

*Responsable de la section des affaires parlementaires interdépartementales
du Ministère de la gouvernance et des relations institutionnelles*

Avec la fin anticipée de la IXe législature, la plupart des initiatives et des démarches parlementaires ont avorté, de même que le Projet de loi sur les consultations populaires par voie non référendaire dont l'approbation était prévue pour la fin de 2012.

L'article se penche sur le contenu substantiel de ce projet législatif, qui s'est avéré être l'un des projets phares mis en place par le Gouvernement pour répondre aux prévisions du Plan d'action 2011-2014 du Gouvernement et à diverses initiatives visant la mise en œuvre du plan d'action gouvernemental, approuvées par le Parlement au début du mandat. L'article analyse en outre les travaux parlementaires qui ont été menés à terme depuis l'entrée en vigueur du texte au Parlement (à la fin de 2011) et jusqu'à septembre 2012, afin de mettre en lumière les contributions et les améliorations susceptibles d'être apportées au projet initial. Cette analyse s'articule concrètement autour des commentaires émis par les groupes parlementaires tout au long du débat sur la totalité du texte, ainsi que des contributions et des propositions de la citation à comparaître, et des propositions des groupes parlementaires à travers les modifications apportées à l'ensemble des articles.

Selon les auteurs, il est fort probable que les tâches visant à réguler les consultations populaires par voie non référendaire seront reportées à la nouvelle législature, qui reprendra le travail réalisé ; et que deux voies d'action différentes pourraient être suivies : la voie facile, dans le cas où le nouveau Gouvernement déciderait de présenter de nouveau le même texte, ou la voie laborieuse, dans le cas où il déciderait d'élaborer un nouveau texte avant de le présenter au Parlement.

En guise de conclusion, l'article signale que la Résolution 742/IX du Parlement, approuvée à la suite du dernier débat de politique générale, requiert la mise en place prioritaire d'une consultation sur l'avenir de la Catalogne au cours de la prochaine législature ; un engagement que le nouveau Gouvernement pourrait assumer, compte tenu de la force institutionnelle de ce type de déclaration, mais auquel il n'est politiquement pas contraint, s'agissant de directives qui ne sont plus formellement en vigueur depuis la fin de la législature.

[Índex](#)

Balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central. Un dèficit elevat, persistent i sense comparativa internacional

Elsa Artadi

*Assessora en matèria econòmica del conseller
del Departament d'Economia i Coneixement*

Elsa Artadi va néixer a Barcelona, l'any 1976. És doctora en Economia per la Universitat de Harvard i llicenciada per la Universitat Pompeu Fabra. En aquests moments, ocupa el càrrec d'assessora del conseller d'Economia i Coneixement.

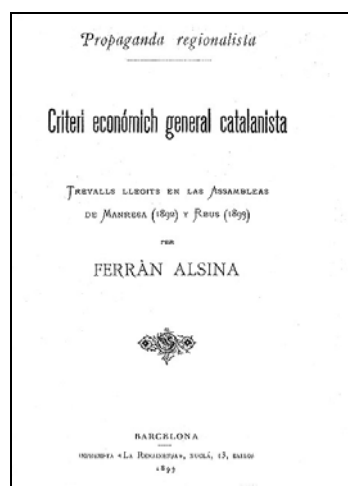


Abans de la seva incorporació a la Generalitat de Catalunya, era professora del Departament d'Economia de la Universitat Bocconi de Milà (Itàlia), càrrec que ocupava des del 2006, investigadora afiliada a l'institut de recerca IGIER, i consultora del Banc Mundial i el World Economic Forum. Ha estat professora visitant de la Barcelona Graduate School of Economics i de la Fudan University de Shanghai (Xina). Actualment, conserva la seva afiliació al Centre for Economic Policy and Research (CEPR) i el European Development Research Network (EUDN).

1. Introducció
2. Objectiu de la balança fiscal
3. Necessitat de neutralitzar el saldo pressupostari de l'Administració central
4. Resultats 1986-2009
5. Valoració dels resultats
6. Raons del dèficit fiscal de Catalunya
7. Síntesi

1. Introducció

El càlcul de les relacions fiscals dels ciutadans catalans amb l'Administració central té una llarga tradició a Catalunya. Una primera aproximació de la balança fiscal de Catalunya la va fer pública Ferran Alsina, al Congrés Catalanista de 1893. Altres exemples d'aquests estudis inicials són els treballs Francesc Flos (1896), Guillem Graell (1902), Joan Crexells (1923), Joan P. Fàbregas (1932), Josep Llord (1927) o Jaume Alzina (1933).



Balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central.
Un dèficit elevat, persistent i sense comparativa internacional

En aquesta primera etapa, els autors ja intentaven fer una aproximació dels recursos tributaris que aportaven els catalans i els confrontaven amb la despesa i la inversió pública realitzada pel sector públic central a Catalunya, basant-se en les informacions estadístiques disponibles en cada moment.

En els darrers 50 anys, han sorgit nombrosos estudis al respecte, tant per a Catalunya com per a altres territoris de l'Estat. En l'àmbit estatal, el pioner d'aquesta nova etapa va ser Ramon Trias Fargas (1960). A causa de les dificultats que presentava el tractament de les dades, l'estudi finalment va quedar limitat a la província de Barcelona, però va obtenir resultats espectaculars. Per als anys 1951-1956, més del 70% de l'aportació tributària barcelonina no repercutia en despesa pública a la província.

Reconeguts economistes del món universitari i institucional, alguns dels quals en estudis impulsats des de la mateixa Generalitat, han anat millorant tant les hipòtesis d'incidència i imputació com el tractament de les dades disponibles. A partir de l'any 1986, podem considerar que hi ha càlculs de la balança que són comparables i que permeten disposar d'una sèrie històrica per a Catalunya.

Amb la Llei de publicació de les balances fiscals (Llei 10/2012, provinent d'una Proposició de llei a iniciativa d'ERC), aprovada pel Parlament de Catalunya, amb àmplia majoria, el 19 de juliol de 2012, es dona un pas important en la **millora de la transparència institucional**, en haver d'informar els ciutadans anualment dels fluxos fiscals existents entre els catalans i el sector públic central: què han aportat i què han rebut a canvi.

DENOMINACIONS	Espanya sense Catalunya. Pèsetas.	Catalunya sola Pèsetas.	Cada habitant de			
			Espanya sense Catalunya.		Catalunya sola	
			Pèsetas.	Cts.	Pèsetas.	Cts.
Inmobles, conreu y cria de bestiar..	136.522.802	17.846.394	8	68	9	68
Drets reals..	24.499.246	5.184.543	1	55	2	81
Impost de minas..	1.931.655	53.484	0	12	0	03
Id. id cédulas personals..	5.924.796	790.741	0	37	0	42
Id. id consums..	64.105.369	10.193.570	4	07	5	53
Id. sobre tarifes ferro-carrils..	10.306.035	1.676.172	0	65	0	90
Timbre del Estat..	38.858.435	7.847.735	2	47	4	25
Renda de propietats sense minas y salinas..	8.757.889	1.004.978	0	51	0	54
Redenció del servei militar y de marina..	6.343.000	2.098.500	0	40	1	13
Sumas de lo pagat per los conceptes anteriors sols..	297.240.227	46.696.117	18	82	25	29
Afeginthi lo corresponent als conceptes primerament exposats resulta:						
Per contribucions sobre industria, comerç, profes- sions, arts y oficis y fabricació..	32.786.921	8.812.363	2	08	4	78
Drets d'entrada, impostos s/ carga, descarga, etc..	81.391.259	48.932.135	5	17	26	54
Lo qual dona las següents sumas..	411.427.407	104.440.615	26	07	56	51
Xifras que en lo càlcul basat sobre l'extensió territorial venen a donar com a cantitats corresponents y pagadas per kilòmetre quadrat de superfície a..						
			871	07	3.243	90

Ferràn Alsina. *Criteri econòmic general catalanista*

Catalunya compta amb una llarga tradició en el càlcul de la balança fiscal.

A finals del segle XIX ja apareixen els primers estudis sobre la relació fiscal dels catalans amb l'Administració central

Com a contrapunt, cal esmentar que l'any 2008 per primera i única vegada, l'Institut d'Estudis Fiscals, per encàrrec del Govern central, va publicar els resultats de balances per a totes les comunitats autònomes de l'Estat referents a l'any 2005.

Actualment, el Govern central té un mandat del Congrés dels Diputats per calcular les balances fiscals de totes les comunitats autòno-

mes per al 2009 i publicar-les abans del novembre de 2011. Fins a aquest moment, i incomplint la moció aprovada, no hi hagut cap estudi publicat al respecte.

Amb la Llei 10/2012, de publicació de les balances fiscals, s'ha donat un pas important en la millora de la transparència institucional

2. Objectiu de la balança fiscal

La balança fiscal és un instrument que mesura l'efecte redistributiu entre territoris de l'Estat com a conseqüència de la política fiscal que fa el Govern central.

Tota política econòmica comporta redistribució de recursos. Així, l'acció del sector públic central origina fluxos fiscals entre regions en la mesura que els impostos i les despeses públiques es distribueixen territorialment.

Quan en un territori els recursos detrets superen les despeses que afluïxen als seus ciutadans, el signe del saldo dels fluxos fiscals originats pel Govern central en aquest territori és negatiu. És a dir, hi ha una sortida neta de recursos fiscals (dèficit fiscal) i, en cas contrari, hi ha un superàvit fiscal.

Estimant la redistribució interterritorial estem considerant un sistema tancat: la suma de tot el que aporten uns territoris és igual a la suma de tot el que reben els altres.

La balança fiscal **millora la transparència política**, en el sentit que ens fa coneixedors de l'efecte redistributiu de l'actuació del sector públic central. Permet saber als ciutadans si el seu territori és aportador o receptor net de recursos respecte de la resta de l'Estat, i orientar el debat sobre el grau i els límits de la solidaritat interterritorial.

La balança fiscal millora la transparència política en permetre saber als ciutadans si el seu territori és aportador o receptor net de recursos respecte de la resta de l'Estat

Hi ha principalment dues maneres de calcular aquesta redistribució territorial que responen a preguntes diferents.

L'enfocament del **flux monetari** ha estat tradicionalment el més utilitzat des de Catalunya, ja que implica fer una estimació de la recaptació tributària i de la despesa pública com si hi hagués plena autonomia financera. Aquest enfocament té sentit en la mesura que es reconeix la col·lectivitat política catalana.

Segons aquesta primera metodologia, la despesa s'atribueix al territori on es materialitza, independentment del lloc geogràfic on s'ubiquin els beneficiaris finals d'aquesta decisió.

El resultat de la balança mesura l'**impacte econòmic** generat per l'activitat del sector públic central a Catalunya. Com a conseqüència, els territoris amb dèficit fiscal pateixen un xoc contraccionari en la seva economia. Aquesta implicació és encara més rellevant en èpoques de crisi econòmica i d'elevades taxes d'atur, ja que les polítiques de despesa del govern tenen un gran impacte d'estímul sobre les economies receptores.

El segon mètode intenta calcular com s'incrementa el grau de benestar dels individus residents en un territori davant l'actuació del sector públic. Se centra a identificar quins són els beneficiaris últims de la despesa pública i després on es localitzen geogràficament.

Segons l'enfocament del **flux del benefici**, l'assignació de la despesa es fa al territori on resideix el beneficiari, independentment d'on es produeix el servei públic o es fa la inversió. Cal notar que, en aquest cas, és necessari establir hipòtesis sobre l'àmbit dels beneficiaris i sobre la quantificació dels beneficis que els béns i serveis els proporcionen.

La materialització empírica del flux del benefici és sovint complicada per l'existència d'una multiplicitat d'aproximacions i imputacions que, tot i que poden ser vàlides, fan que el resultat final sigui molt més sensible a petits canvis en aquestes imputacions. En canvi, la naturalesa més concreta dels conceptes de pagament permet avaluar empíricament la balança fiscal pel flux monetari de forma més robusta i atribuir als resultats un significat més sòlid que en el cas anterior.

Finalment, cal esmentar que l'enfocament del flux del benefici té algunes implicacions extravagants. Per exemple, suposa que els catalans ens beneficiem de la despesa feta al Museo del Prado, però en canvi no comptabilitza els beneficis derivats del MNAC als altres ciutadans de l'Estat.

Cada enfocament explica efectes econòmics diferents; no són substitutius sinó complementaris. La utilització d'un enfocament o altre depèn de l'objectiu de l'anàlisi que es vulgui fer.

directament a partir dels ingressos i despeses imputats als territoris produiria una millora generalitzada dels resultats quan el sector públic central s'endeutés (perquè gasta més del que ingressa) i un empitjorament quan estalviés (perquè ingressa més del que gasta).

La neutralització és una obligació, no una opció metodològica. És imprescindible si es vol calcular la redistribució territorial resultant de la política fiscal de l'Estat. De la mateixa manera, és necessària per poder comparar correctament l'evolució dels saldos al llarg del



Foto: DGRIP

Hi ha dues maneres de calcular la balança fiscal: el flux monetari –que assigna la despesa al territori on es materialitza– i el flux del benefici –que assigna la despesa al territori on resideix el beneficiari. Els dos enfocaments són complementaris; l'ús de l'un o de l'altre depèn de l'objectiu de l'anàlisi.

3. Necessitat de neutralitzar el saldo pressupostari de l'Administració central

Per calcular correctament la balança fiscal, cal tenir en compte l'efecte que el cicle econòmic té sobre la situació financera del sector públic central. Altrament, el saldo fiscal obtingut

temps; cal extreure l'impacte de les fluctuacions de la conjuntura econòmica en les partides pressupostàries.

Per exemple, un desequilibri pressupostari molt elevat podria derivar en la paradoxa que tots els territoris obtinguessin un saldo fiscal positiu. El sector públic central estaria gastant molt més del que ingressa i tots els territoris rebrien més recursos dels que han generat. Amb un càlcul sense ajustar semblaria que tots els territoris fossin receptors nets dels altres. Una impossibilitat. Fins i tot en aquest cas de gran despesa pública, hi hauria territoris que reben un tractament millor que altres.

La neutralització permet veure quins territoris i en quin grau estan sent afavorits per la política fiscal del Govern central i quins estan sent perjudicats. A més a més, quan la informació disponible només permet fer el càlcul de la balança per un territori (la Generalitat només ho pot fer per Catalunya), neutralitzar és l'única manera de fer una correcta interpretació dels resultats. En el cas contrari, el saldo de la balança per a un únic territori està buit de qualsevol informació útil per mesurar la redistribució.

La neutralització del saldo pressupostari de l'Administració central és una obligació, no una opció metodològica. És imprescindible per calcular la redistribució territorial resultant de la política fiscal de l'Estat i comparar correctament l'evolució dels saldos al llarg del temps

4. Resultats 1986-2009

Com ja hem vist, es disposa d'estimacions per a la balança fiscal de Catalunya des de fa més d'un segle. Però no és fins l'any 1986 que disposem d'un sèrie comparable en metodologia i fonts d'informació.

La taula adjunta mostra l'evolució del saldo fiscal de Catalunya fins al 2009. Aquest període llarg ens permet analitzar la sèrie des d'una perspectiva històrica.

De mitjana, el dèficit fiscal anual de Catalunya se situa en el 8% del PIB català. Això implica que, després de pagar per les competències no transferides al Govern de la Generalitat, **Catalunya contribueix en un 8% del PIB cada any, en concepte de cohesió interterritorial.**

Com es pot observar, el dèficit fiscal és una mica superior (més negatiu) durant la darrera dècada que els anys anteriors. Tot i així, són remarcables dos fets presents a la sèrie, malgrat tots els canvis polítics produïts en 24 anys. Primer, el saldo sempre és negatiu; **Catalunya sempre té dèficit.** I segon, el seu valor és molt estable en el temps; oscil·la entre el 6,7% i el 10% del PIB català.

Entre el 1986 i el 2009, el dèficit fiscal territorial de Catalunya ha estat, de mitjana, del 8% del PIB català

El dèficit fiscal té una implicació directa per als ciutadans de Catalunya. Cal destacar que **el saldo fiscal per persona a Catalunya s'ha doblat** durant aquests 24 anys i ha passat d'un dèficit de 1.076 euros, l'any 1986, a un dèficit de 2.251 euros, l'any 2009 (per poder comparar, ambdues quantitats estan expressades en euros del 2009).

La manera més transparent d'entendre els resultats de la balança fiscal és comparar l'aportació catalana als ingressos de l'Administració central amb la territorialització de la despesa que aquesta Administració fa a Catalunya.

El sector públic central detreu de Catalunya un percentatge superior del que correspon al seu pes en el PIB estatal. Durant els anys estudiats, Catalunya ha estat aportant al voltant del 19,5% dels ingressos de l'Administració central. Això és degut a tenir un sistema tributari progressiu i que els catalans són ciutadans relativament rics. És a dir, Catalunya paga el que li correspon, d'acord amb el sistema existent.

El problema prové del fet que l'Administració central destina a Catalunya una despesa menor, fins i tot a la que li correspon pel seu pes poblacional. Del seu pressupost, els catalans només han rebut, de mitjana, el 14% de la despesa. La diferència amb els recursos aportats és el dèficit fiscal, aportació neta de recursos que beneficien exclusivament altres territoris de l'Estat.

És encara més útil analitzar les despeses excloent les que provenen de la Seguretat Social que són drets adquirits a títol personal. La resta de despesa que fa el sector públic central és bàsicament despesa discrecional i territorial. En aquest cas, observem que Catalunya és receptora només del 11,2% dels recursos totals. Per tant, s'accentua el desequilibri entre la contribució que fa Catalunya i el que rep.

En aquest cas, **més del 40% de l'aportació dels catalans no es destina a despesa pública a Catalunya, sinó que afavoreix exclusivament altres territoris**. Així, per cada euro que l'Administració central recapta a Catalunya (excloent la Seguretat Social i l'atur), 43 cèntims no es gasten al territori. Les decisions discrecionals sobre el destí de la despesa que fa el Govern central són clarament perjudicials per a Catalunya.

Si analitzem els fluxos amb l'Administració central, excloent la despesa de la Seguretat Social, observem que més del 40% dels impostos pagats pels catalans no es destinen a despesa pública feta a Catalunya, sinó que afavoreixen exclusivament altres territoris

5. Valoració dels resultats

Catalunya pateix un greu dèficit fiscal, una xifra sense comparació amb cap altre territori de la Unió Europea.

La contribució feta en concepte de cohesió interterritorial hauria de satisfer dos criteris fonamentals. El primer, mantenir un balanç entre equitat i eficiència. Segons el principi d'equitat, Catalunya hauria de rebre una despesa proporcional a la seva població; tot els ciutadans de l'Estat haurien de ser trac-

tats igual. Segons el criteri d'eficiència, Catalunya hauria de rebre una despesa proporcional al seu PIB; cal invertir allà on hi ha activitat econòmica.

La contribució catalana en concepte de cohesió interterritorial hauria de mantenir un balanç entre dos criteris: l'equitat –la despesa ha de ser proporcional a la població– i l'eficiència –la despesa ha de ser proporcional al PIB

Com hem vist, la despesa discrecional de l'Estat feta a Catalunya està al voltant de l'11% del total; molt lluny del 16% que representen els catalans i encara més del 18,6% que representa el PIB català. Per tant, està clarament en contradicció amb aquest primer principi.

El segon criteri ens diu que els fluxos redistributius, per ser eficaços i no afectar els incentius dels territoris receptors, han de ser temporals. Igual que en el cas anterior, hi ha una contradicció amb la persistència del dèficit fiscal. Les aportacions netes de Catalunya s'han mantingut constants, al voltant del 8% del PIB, durant 24 anys.

Per tant, l'aportació catalana és massa elevada, dura massa temps i no és comparable internacionalment.



Foto: DGRIP/Jordi Bedmar

6. Raons del dèficit fiscal de Catalunya

La balança fiscal resumeix bona part del tractament fiscal que rep Catalunya per part del Govern central. Però té el desavantatge que els indicadors que ho engloben tot poden ser difícils d'interpretar. Un exercici útil és, doncs, el d'identificar els factors principals que contribueixen a explicar els saldos de les balances fiscals a l'Estat. Entre els elements discrecionals, en destaquen la política inversora de l'Estat i el model de finançament.

Les raons principals que expliquen el maltractament fiscal de Catalunya són el model de finançament i la política inversora del Govern central

Model de finançament

A partir de les dades del 2010 (darrer any liquidat), sabem que Catalunya genera recursos tributaris per habitant un 18,5% per sobre de la mitjana i se situa en tercera posició en el rànquing de les comunitats autònomes de règim comú (s'exclou el País Basc i Navarra, que disposen d'un model foral).

Una vegada aplicats els mecanismes de redistribució del model de finançament, Catalunya passa a la desena posició en recursos rebuts per persona; un 1,1% per sota de la mitjana. És a dir, perd 7 posicions i 20 punts percentuals.

El model de finançament no respecta el principi d'ordinalitat. Catalunya és la tercera comunitat autònoma que més recursos tributaris genera. Un cop aplicats els mecanismes d'anivellament del model, passa a la desena posició en recursos disponibles

En termes reals, un cop tingudes en compte les diferències de preus entre territoris, els recursos de què disposa la Generalitat de Catalunya són un 8,8% inferiors a la mitjana, la qual cosa situa Catalunya en la 14a i penúltima posició.

El model de finançament no respecta el principi d'ordinalitat, sobreanivella i és arbitrari en els seus resultats. Per posar un exemple, hi

ha fins a vuit comunitats autònomes que disposen de més recursos que Catalunya, tot i generar menys recursos tributaris.

Inversió de l'Estat

L'estoc de capital resulta de l'acumulació d'inversions en el passat. Per tant, una mirada a la distribució d'estoc de capital públic entre territoris pot resumir la política inversora de l'Estat.

L'any 1980, Catalunya tenia un estoc de capital públic (respecte del PIB) un 22,8% inferior al corresponent a la mitjana de l'Estat. Però durant els darrers 30 anys la inversió pública ha estat menor a Catalunya que a la mitjana estatal i la nostra posició relativa ha empitjorat. Avui, **Catalunya és el territori amb menys estoc de capital públic** (respecte del PIB); un 27,2% inferior al corresponent a la mitjana de l'Estat.

La inversió acumulada de l'Estat a Catalunya –l'anomenat estoc de capital– és d'un 27% per sota de la mitjana de l'Estat. D'acord amb la disposició addicional 3a de l'Estatut, per superar aquest dèficit, l'Estat havia d'assegurar a Catalunya un nivell d'inversió equivalent al pes del PIB català (18,6%). Aquest compromís només es va complir el 2007

El comportament recent del Govern central indica que no hi haurà millores a curt termini. L'any 2011, com a resultat d'un grau d'execució molt baix (35% del pressupostat), la inversió feta a Catalunya va representar només el 8,4% del total. Per al 2012 i per al 2013, la inversió del sector públic estatal pressupostada a Catalunya va representar un 11,1% i un 11,9% sobre el total d'inversions regionalitzades.

D'acord amb la disposició addicional 3a de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, l'Estat havia d'assegurar a Catalunya un nivell d'inversió equivalent al pes del PIB català (18,6%) durant un període de 7 anys (2007-2013). El seu objectiu: corregir el dèficit històric d'infraestructures clau per al creixement

econòmic i la millora de la competitivitat de Catalunya.

La disposició addicional 3a només s'ha complert per al primer any d'aplicació (2007). L'Estat acumula un deute amb la Generalitat de Catalunya, per aquest concepte, de 1.689 M€, corresponents als exercicis 2008 (759 M€), 2009 (211 M€) i 2010 (719 M€).

7. Síntesi

La Llei de publicació de les balances fiscals millora la transparència institucional en formalitzar l'obligació d'informar els ciutadans dels fluxos fiscals entre els catalans i el sector públic central.

El dèficit fiscal que pateix Catalunya actua en detriment de la competitivitat catalana i del benestar dels ciutadans. Els resultats de 24 anys de balances indiquen que Catalunya sempre ha estat aportadora neta de recursos a altres territoris de l'Estat. La magnitud del saldo no es pot justificar amb criteris d'equitat. L'Administració central, hi destina només un 11% del total de la seva despesa majoritàriament discrecional i territorial. Per cada euro recaptat a Catalunya, 43 cèntims no es gasten al territori; una xifra sense comparació amb cap altre territori de la Unió Europea. La política inversora de l'Estat i el model de finançament són dos dels factors més importants que expliquen aquest desequilibri.

Balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central

Flux monetari. M€ corrents.

	Milions d'euros	% PIB
1986	-2.465	-6,7
1987	-2.868	-6,9
1988	-3.466	-7,4
1989	-4.056	-7,6
1990	-4.867	-8,2
1991	-5.174	-7,9
1992	-5.988	-8,5
1993	-7.263	-10,0
1994	-6.732	-8,7
1995	-6.416	-7,6
1996	-7.088	-7,8
1997	-7.018	-7,3
1998	-6.813	-6,7
1999	-8.124	-7,4
2000	-8.532	-7,2
2001	-8.565	-6,7
2002	-13.696	-10,0
2003	-13.036	-8,9
2004	-13.595	-8,6
2005	-14.186	-8,3
2006	-14.493	-7,9
2007	-15.913	-8,1
2008	-17.200	-8,5
2009	-16.409	-8,4
Mitjana		-8,0

¹ PIB 1995-2001 base 2000 INE, PIB 1986-1994 base 1986 enllaçat.

Font: Departament d'Economia i Coneixement

Balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central. Un dèficit elevat, persistent i sense comparativa internacional

Elsa Artadi

*Assessora en matèria econòmica del conseller
del Departament d'Economia i Coneixement*

Catalunya té una llarga tradició en el càlcul de la balança fiscal. A finals del segle XIX, ja apareixen els primers estudis sobre la relació fiscal dels catalans amb l'Administració central.

Amb la Llei 10/2012, de publicació de les balances fiscals, s'ha donat un pas important en la millora de la transparència institucional. Els resultats permeten als ciutadans saber si el seu territori és aportador o receptor net de recursos respecte de la resta de l'Estat.

Hi ha dues maneres de calcular la balança fiscal: el flux monetari –que assigna la despesa al territori on es materialitza– i el flux del benefici –que assigna la despesa al territori on resideix el beneficiari. Els dos enfocaments són complementaris; l'ús de l'un o de l'altre depèn de l'objectiu de l'anàlisi.

La neutralització del saldo pressupostari de l'Administració central és una obligació, no una opció metodològica. És imprescindible per calcular la redistribució territorial resultant de la política fiscal de l'Estat i per comparar correctament l'evolució dels saldos al llarg del temps.

Entre 1986 i 2009, el dèficit fiscal territorial de Catalunya amb l'Administració central ha estat, de mitjana, del 8% del PIB català. Si analitzem els fluxos excloent-ne la despesa de la Seguretat Social (drets adquirits a títol individual), s'observa que més del 40% dels impostos pagats pels catalans no es destinen a despesa pública feta a Catalunya, sinó que afavoreix exclusivament altres territoris.

Les raons principals que expliquen el maltractament fiscal de Catalunya són el model de finançament i la política inversora del Govern central. El model de finançament no respecta el principi d'ordinalitat; Catalunya és la tercera comunitat autònoma en la generació de recursos tributaris, però un cop s'hi apliquen els mecanismes d'anivellament del model, passa a la desena posició en recursos disponibles.

La inversió acumulada de l'Estat a Catalunya –l'anomenat 'estoc de capital'– és un 27% inferior a la mitjana de l'Estat. D'acord amb la disposició addicional tercera de l'Estatut, per superar aquest dèficit l'Estat ha d'assegurar a Catalunya un nivell d'inversió equivalent al pes del PIB català (18,6%). Aquest compromís només es va complir per a l'exercici de 2007.

Balança fiscau de Catalonha damb era Administracion centrau. Un deficit anautit, persistent e sense comparativa internacionau

Elsa Artadi

*Consultanta en matèria econòmica deth conselhèr
deth Departament d'Economia e Coneishença*

Catalonha qu'a ua longa tradicion ena calculacion dera balança fiscau. A fins deth sègle XIX, qu'apareishen ja es prumèrs estudis sus era relacion fiscau des catalans damb era Administracion centrau.

Damb era Lei 10/2012, de publicacion des balances fiscaus, s'a dat un pas important en melhorament dera transparéncia institucionau. Es resultats que permeten as ciutadans de saber s'eth sòn territòri e ei contributor o recebeire net de recorsi en comparason damb era rèsta der Estat.

I a dues manères de calcular era balança fiscau: eth flux monetari –qu'assigne era despesa ath territòri a on se materialize– e eth flux deth benefici –qu'assigne era despesa ath territòri a on residís eth beneficiari. Es dus esclairatges que son complementaris; er usatge d'un o d'autè depen dera tòca dera analisi.

Era neutralizacion deth saldo pressupostari dera Administracion centrau qu'ei ua obligacion, non cap ua opcion metodologica. Qu'ei imprescindible entà calcular era redistribucion territoriala resultanta dera politica fiscau der Estat e entà comparar corrèctaments era evolucion des saldos ath long deth temps.

Entre 1986 e 2009, eth deficit fiscau territorial de Catalonha damb era Administracion centrau qu'ei estat, de mejana, de 8% deth PIB catalan. S'analysam es fluxi en tot excludir-ne era despesa dera Seguretat Sociala (drets aqueridi a títol individuau), be s'observa que mès de 40% des impòsti pagadi pes catalans non se destinen a despesa publica hèta en Catalonha, mès que favorís exclusivaments d'auti territòris.

Es arrasons principaus qu'expliquen eth mautractament fiscau de Catalonha son eth modèl de finançament e era politica investisseira deth Govèrn centrau. Eth modèl de finançament non respècte cap eth principi d'ordinalitat; Catalonha qu'ei era tresau comunitat autonòma en generacion de recorsi tributaris, mès un viatge s'i apliquen es mecanismes de nivelament deth modèl, passe ara detzau posicion en recorsi disponibles.

Er investment acumulat der Estada en Catalonha –eth nomenat 'estòc de capitau'– ei 27% inferior ara mejana der Estat. D'acòrd damb era disposicion addicionau tresau de l'Estatut, entà superar aquest deficit er Estada deu assegurar en Catalonha un nivèu d'inversion equivalent ath pes deth PIB catalan (18,6%). Er engatjament solament se complica en exercici de 2007.

La balanza fiscal de Cataluña con la Administración central. Un déficit elevado, persistente y sin comparativa internacional

Elsa Artadi

Asesora en materia económica del consejero del Departamento de Economía y Conocimiento

Cataluña tiene una larga tradición en el cálculo de la balanza fiscal. A finales del siglo XIX, ya aparecen los primeros estudios sobre la relación fiscal de los catalanes con la Administración central.

Con la Ley 10/2012, de publicación de las balanzas fiscales, se ha avanzado en la mejora de la transparencia institucional. Los resultados permiten a los ciudadanos saber si su territorio es aportador o receptor neto de recursos respecto del resto del Estado.

Hay dos maneras de calcular la balanza fiscal: el flujo monetario -que asigna el gasto al territorio donde se materializa- y el flujo del beneficio -que asigna el gasto al territorio donde reside el beneficiario. Los dos enfoques son complementarios; recurrir al uno o al otro depende del objetivo del análisis.

La neutralización del saldo presupuestario de la Administración central es una obligación, no una opción metodológica. Es imprescindible para calcular la redistribución territorial resultante de la política fiscal del Estado y para comparar correctamente la evolución de los saldos a lo largo del tiempo.

Entre 1986 y 2009, el déficit fiscal territorial de Cataluña con la Administración central ha sido, por término medio, del 8% del PIB catalán. Si analizamos los flujos excluyendo el gasto de la Seguridad Social (derechos adquiridos a título individual), se observa que más del 40% de los impuestos pagados por los catalanes no se destinan a gasto público hecho en Cataluña, sino que favorece exclusivamente a otros territorios.

Las razones principales que explican el maltrato fiscal de Cataluña son el modelo de financiación y la política inversora del Gobierno central. El modelo de financiación no respeta el principio de ordinalidad: Cataluña es la tercera comunidad autónoma en la generación de recursos tributarios, pero una vez se aplican los mecanismos de nivelación del modelo, pasa a la décima posición en recursos disponibles.

La inversión acumulada del Estado en Cataluña -el llamado 'stock de capital' - es un 27% inferior a la media del Estado. De acuerdo con la disposición adicional tercera del Estatuto, para superar ese déficit el Estado debe asegurar en Cataluña un nivel de inversión equivalente al peso del PIB catalán (18,6%). Este compromiso sólo se cumplió en el ejercicio de 2007.

Fiscal deficit of Catalonia with respect to the Central government: high, persistent and internationally unique

Elsa Artadi

*Economic advisor to the Minister
of Economy and Knowledge*

Catalonia has a long-standing tradition in the computing its fiscal balance with the Central government. The first studies appeared as early as late 19th century.

Act 10/2012, which mandates to annually compute the fiscal balance and public the results, means an irrefutable improvement in the institutional transparency. It allow the citizens to know whether their territory country is a net contributor or a net recipient of resources from the other territories of the country.

There are two standard methodological approximations to compute the fiscal balance: the cash flow -it assigns public expenditures to the territory where they materialize-, and the benefit flow- it assigns expenditures to the territory where the beneficiaries live.

It is necessary to neutralize and the budget deficit of the Central government (not a methodological option) in order to correctly estimate the territorial redistribution resulting from the Central government fiscal policy and to compare its the evolution over time.

Between 1986 and 2009, Catalonia has a fiscal deficit with the Central government equivalent, on average, to 8% of its GDP. Excluding Social Security, more than 40% of taxes paid by Catalans are spend elsewhere and thus favor exclusively other territories.

The two main reasons behind the Catalan territorial fiscal deficit are the financing system of the regional governments and the investment policy of the Central government. The financing system does not preserve the ranking: Catalonia is the third region in tax collection per citizen, but after other leveling measures of the system are applied, it drops to the tenth position in resource availability.

Catalonia has the lowest stock in public capital, 27% below the national average. According to the Statute of Autonomy, and in order to overcome this investment deficit, the Central government has to guarantee a level of investment in Catalonia equals its GDP weight (18.6%). This mandate was only fulfilled in 2007.

Bilan fiscal de la Catalogne par rapport à l'Administration centrale. Un déficit élevé, persistant et d'une ampleur sans précédent à l'échelle internationale

Elsa Artadi

*Conseillère pour les affaires économiques auprès du ministre
rattaché au Ministère de l'Économie et de la Connaissance*

La Catalogne cultive une longue tradition de calcul du bilan fiscal. Les premières études sur la relation fiscale des Catalans avec l'Administration centrale voient le jour dès la fin du XIXe siècle.

Grâce à la Loi 10/2012 relative à la publication des bilans fiscaux, la transparence institutionnelle s'est considérablement améliorée. Les résultats permettent aux citoyens de savoir si leur territoire est apporteur ou récepteur net de ressources par rapport au reste de l'État espagnol.

Le bilan fiscal peut être calculé de deux manières différentes : le flux monétaire – qui prend en compte la dépense sur le territoire où elle s'est matérialisée – et les bénéfices – qui prennent en compte la dépense sur le territoire de résidence du bénéficiaire. Les deux perspectives de calcul sont complémentaires ; l'utilisation de l'une ou de l'autre dépend de l'objectif de l'analyse.

La neutralisation budgétaire du solde de l'Administration centrale est une obligation, et non une option méthodologique. Elle est indispensable pour calculer la redistribution territoriale résultant de la politique fiscale menée par l'État et pour comparer correctement l'évolution des soldes au fil du temps.

Entre 1986 et 2009, le déficit fiscal territorial de la Catalogne par rapport à l'Administration centrale a été, en moyenne, de 8 % du PIB catalan. Si l'on analyse les flux sans prendre en compte la dépense de la Sécurité sociale (droits acquis à titre individuel), on observe que plus de 40 % des impôts payés par les Catalans ne sont pas destinés à des dépenses publiques réalisées en Catalogne, mais qu'ils favorisent exclusivement d'autres territoires.

Les raisons principales qui expliquent le mauvais traitement affligé à la Catalogne sur le plan fiscal sont le modèle de financement et la politique d'investissement du Gouvernement central. Le modèle de financement ne respecte pas le principe d'ordinalité ; la Catalogne est la troisième communauté autonome en termes de génération de ressources tributaires, mais après l'application des mécanismes d'ajustement au modèle, elle passe en dixième position en termes de ressources disponibles.

L'investissement accumulé de l'État en Catalogne – ledit « stock de capital » – est de 27 % inférieur à la moyenne de l'État. Conformément à la troisième disposition additionnelle du Statut d'autonomie de la Catalogne, pour surmonter ce déficit, l'État doit assurer à la Catalogne un niveau d'investissement équivalent au poids du PIB catalan (18,6 %). L'engagement n'a été respecté que pour l'exercice 2007.

[Índex](#)

Les preguntes parlamentàries al president de la Generalitat, perspectiva històrica

Ramon Prat Bofill

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

És llicenciat en Dret i en Filosofia i Lletres, i catedràtic d'ensenyament secundari. Col·legiat a l'Il·lustre Col·legi d'Advocats de Barcelona.

Ha estat professor i director d'institut d'ensenyament secundari. Va ser assessor tècnic al Departament d'Ensenyament, posteriorment responsable de l'Àrea d'Afers Parlamentaris Interdepartamentals i des de 2004 és subdirector general de Relacions amb el Parlament.



1. Les preguntes parlamentàries al president de la Generalitat
2. La normativa provisional de 1995 sobre les preguntes al president
3. L'Acord de 2004, de manteniment de la normativa provisional
4. La norma integradora del Reglament
5. La regulació de les preguntes al nou Reglament del Parlament
6. Les preguntes al president en la VIII legislatura
7. Les preguntes al president en la IX legislatura
8. Algunes reflexions

1. Les preguntes parlamentàries al president de la Generalitat

La figura de les preguntes al president de la Generalitat es va crear l'any 1995 com un instrument de control parlamentari del Govern destinat a copsar periòdicament l'opinió o el capteniment del president de la Generalitat sobre qüestions d'actualitat política del país.

El control parlamentari del Govern de la Generalitat s'havia establert originàriament sense preguntes al president, com queda palès en el Reglament del Parlament de Catalunya de 1980, que no incloïa cap norma al respecte. Fins aleshores, les preguntes orals davant del Ple les contestaven només els consellers o conselleres.

**El control parlamentari del Govern
s'havia establert originàriament sense
preguntes al president**

Va ser, però, en el debat sobre l'orientació política general del Govern de principis d'octubre de 1994 que es va plantejar la conveniència de poder formular preguntes al president sobre qüestions d'actualitat en les sessions plenàries. En ocasió d'aquell debat i, concretament, durant el torn d'intervenció destinat al Grup Socialista, el diputat Raimon Obiols va lamentar les escasses oportunitats que tenien els grups polítics en el Parlament per debatre qüestions d'interès polític amb el president. Es donava en aquells moments la circumstància —que va aprofitar per referir-s'hi el mateix diputat Obiols— que feia poc temps que el president del Govern d'Espanya, Felipe González, havia decidit de comparèixer a totes les sessions per respondre les preguntes de cadascun dels grups parlamentaris (DSPC/P-núm. 103/ 26 d'octubre de 1994).

La Resolució 179/IV va instar el Govern a la compareixença regular i ordinària del president de la Generalitat perquè respongués les preguntes dels diputats

La proposta del representant del Grup Socialista va ser acceptada per la cambra i va quedar inclosa en la Resolució 179/IV, que instava el Govern “a la compareixença regular i ordinària del president de la Generalitat per tal de respondre les preguntes dels diputats” i que “en la reforma del Reglament de la cambra que hi ha en estudi es reguli la compareixença periòdica del president de la Generalitat per a respondre preguntes que li formulin els grups parlamentaris” (BOPC núm. 274, de 15 novembre de 1994).

2. La normativa provisional de 1995 sobre les preguntes al president

Per tal de donar compliment a la Resolució 179/IV, la Junta de Portaveus, en la sessió de 21 de març de 1995, va acordar una normativa provisional per a la resposta a preguntes orals al Ple del president de la Generalitat, a l'espera de la reforma del Reglament¹.

El procediment va quedar com segueix:

1) El president respondria preguntes orals en una única sessió plenària dins de cada mes natural. La Secretaria General de la Presidència faria saber al president del Parlament, abans de finalitzar cada mes, la

¹ És important d'assenyalar que aquesta normativa provisional estava encapçalada amb un punt en què es feia constar literalment el següent: “La tramitació ha de ser regulada en la reforma del Reglament de la cambra, impulsada per tots els grups parlamentaris. Aquesta *Normativa Provisional* expressa exclusivament un acord polític assumit per tots els grups parlamentaris, disponible per a ells i aplicable únicament mentre no es fes la reforma del Reglament. Conseqüentment, aquesta *Normativa* pot ser modificada per acord entre els grups parlamentaris en qualsevol moment, abans de l'entrada en vigor de la reforma del Reglament”.

sessió plenària en la qual el president de la Generalitat respondria les preguntes.

2) Els grups parlamentaris que pretenien una resposta havien de presentar, com a mínim, tres preguntes, que necessàriament havien de versar sobre temes diferents. Les preguntes, el mateix dia en què finia el termini de presentació —el dilluns anterior al Ple, a les 12 hores—, i una vegada qualificades i admeses a tràmit pel president del Parlament, s'havien de notificar a la Secretaria de la Presidència de la Generalitat. L'endemà, la mateixa Secretaria de la Presidència havia de comunicar al president del Parlament les preguntes que respondria el president de la Generalitat. S'instaurava, doncs, un tràmit d'elecció prèvia de les preguntes per part del president.

3) El president havia de respondre com a mínim una pregunta de cada grup parlamentari que n'hagués presentat i, en qualsevol cas, n'havia de respondre tres com a mínim².

4) Les preguntes al president de la Generalitat s'havien de formular segons l'ordre de presentació al Registre del Parlament.

En la sessió plenària del dia 30 de març de 1995, el president de la Generalitat va respondre per primera vegada preguntes orals formulades pels grups parlamentaris

En la sessió plenària del dia 30 de març de 1995, el president de la Generalitat va respondre per primera vegada preguntes orals formulades pels grups parlamentaris. Les preguntes van ser les següents: “... sobre l'estat actual de la negociació amb el Govern de l'Estat pel que fa al retorn dels arxius de la Generalitat” (diputat Sr. Carod-Rovira, Grup d'Esquerra Republicana de Catalunya), “... sobre les mesures concretes de control de la despesa pública amb

² En el supòsit que només un grup hagués presentat preguntes, el president hauria hagut de respondre-les totes, sense possibilitat d'escollir.

què ha contribuït el Govern al compliment del Pla de convergència” (diputat Sr. Vidal-Quadras, Grup Popular), “... sobre el capteniment del Govern de la Generalitat sobre la internacionalització de l’economia catalana” (diputat Sr. Escudé, Grup de Convergència i Unió), “... sobre l’espai que correspon als sindicats i les organitzacions professionals agràries com a representants electes dels pagesos després de les eleccions del 27 de novembre de 1994 a les cambres agràries” (diputat Sr. Gimeno, Grup d’Iniciativa per Catalunya), i “... sobre les mesures que pensa prendre el Consell Executiu per tal de controlar el dèficit del pressupost de la Generalitat” (diputat Sr. Carnicer, Grup Socialista).



Foto: DGRIP

El costum de formular les tres preguntes sobre una matèria diferent cadascuna es va anar seguint sense canvis, fins que a partir de la cinquena legislatura³ es va anar generalitzant a poc a poc la formulació d’aquestes preguntes de manera que, tot i mantenir-ne la diferència formal entre si, en el fons dues d’aquestes o bé totes tres coincidien d’una manera o altra sobre el mateix objecte o matèria⁴. Les diferències entre les

preguntes de cada grup van acabar sent, doncs, de caire estrictament formal –per donar aparença de compliment de la norma–, però de diferència mínima pel que feia al contingut. En conseqüència, de mica en mica van anar quedant eliminades totes les possibilitats d’opció que tenia el president, de manera que la raó de formular tres preguntes cada grup parlamentari quedava sense sentit⁵.

Es va anar generalitzant a poc a poc la formulació d’aquestes preguntes de manera que, tot i mantenir-ne la diferència formal entre si, en el fons dues d’aquestes o bé totes tres coincidien d’una manera o altra sobre el mateix objecte o matèria

El president de la Generalitat havia anat perdent, d’aquesta manera, la possibilitat d’optar per una qüestió entre tres de formulades per cada grup, però tenia encara coneixement a priori de la matèria sobre la qual hauria de respondre davant del Ple, perquè les preguntes es referien sempre a un assumpte, a un fet o a una situació concreta.

Aquesta pràctica, però, no resolva del tot els desitjos dels grups parlamentaris. D’una banda, era evident que cada grup podia ja portar a debat amb el president la qüestió que més li interessava en cada moment, però per altra banda faltava resoldre un aspecte important, que era el de la immediatesa. Si el que interessava era plantejar un aspecte de l’actualitat política més recent, i de vegades sobre fets del mateix dia, com es podia articular això amb l’exigència de formular i presentar la pregunta al Registre dos dies abans del plenari? Una solució hauria estat la reducció del

³ La cinquena legislatura va començar amb les eleccions del 19 de novembre de 1995. En la reunió de la Junta de Portaveus del 15 de desembre següent, el portaveu del Grup Parlamentari d’Iniciativa per Catalunya-Verds va expressar la conveniència de modificar els criteris per formular les preguntes al president. Es va acordar de mantenir-los, sens perjudici de tornar a debatre sobre aquest assumpte.

⁴ En són un exemple les preguntes següents proposades per un grup parlamentari en el ple de l’11.03.1996: “... sobre el paper del Parlament de Catalunya per a augmentar l’autogovern de Catalu-

nya (317-00006/05)”, “... sobre les actuacions a emprendre pel Govern per a augmentar l’autogovern de Catalunya (317-00008/05)”, “... sobre les prioritats del Consell Executiu per a augmentar l’autogovern de Catalunya (317-00007/05)”.

⁵ També dins la cinquena legislatura, concretament el mes de març de 1996, va començar la pràctica d’incloure preguntes al president en totes les sessions plenàries.

termini, però aquesta solució hauria entrat en conflicte amb el que el Reglament establiria per a les preguntes al Govern, amb un termini de presentació anticipat al Ple.

A manca d'una reforma del Reglament, el camí més planer per als grups per aconseguir l'objectiu de la immediatesa —i en certa manera també el de la sorpresa— era el de la formulació de les tres preguntes sobre un aspecte totalment genèric, cosa que a l'hora de la veritat permetria centrar la qüestió sobre el punt d'interès desitjat aquell dia. A partir del moment que els grups van actuar així, la formulació prèvia de les preguntes al president va passar a ser una simple formalitat indicativa que el grup exercia el dret a la pregunta i prou.

Progressivament, es va anar implantant el costum de redactar les preguntes en forma de qüestió sobre la situació política actual de manera genèrica. Això feia possible que en ser plantejada davant del Ple, el diputat tingués prou marge per encaminar el petit debat cap a l'esdeveniment, manifestació o fet més recent o que en aquell moment precis més convingués al seu grup parlamentari.

Progressivament, es va anar implantant el costum de redactar les preguntes en forma de qüestió sobre la situació política actual de manera genèrica

En efecte, el 14 de maig de 2001, el Grup Parlamentari del Partit Popular va presentar les tres preguntes següents, de les quals el president n'havia d'escollir una: "... sobre la seva anàlisi de la situació política catalana (317-00257/06)", "... sobre la seva estimació de les circumstàncies actuals de la política catalana (317-00258/06)" i "... sobre la seva valoració de la situació política catalana (317-00259/06)". El president va escollir la primera de les tres. La formulació oral davant del Ple va ser feta pel diputat Sr. Fernández Díaz en els mateixos termes de la pregunta, sense cap més matís. La repregunta, però, va anar orientada en síntesi a subratllar l'aposta per l'estabilitat i el diàleg per part del Grup

Popular, arran dels resultats de les eleccions basques tres dies abans.

Alguns mesos després, el 5 de novembre del mateix any, el Grup Parlamentari Socialistes – Ciutadans pel Canvi va plantejar les tres preguntes que li corresponien de forma similar a les proposades pel Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya uns mesos abans: "... sobre les seves activitats en relació amb els temes d'actualitat que afecten la situació política i econòmica de Catalunya (317-00311/06)", "... sobre els temes que ocupen la seva agenda política (317-00312/06)" i "... sobre les qüestions que ocupen preferentment la seva activitat política (317-00313/06)". En aquella ocasió, la pregunta escollida va ser la segona. El diputat Joaquim Nadal, que la va formular, va demanar qui exercia les funcions de direcció, coordinació i d'execució de l'acció del Govern, en un moment en què havia pres ja molta rellevància política i executiva el conseller en cap. Aquest Grup Parlamentari va anar repetint en diferents plens la tàctica de les tres preguntes anàlogues i generals⁶. Uns mesos més tard, el 15 d'abril de 2002, també es va afegir a aquesta pràctica el Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya - Verds⁷. A partir d'aleshores i fins al final de la legislatura, la presentació de preguntes genèriques sobre la situació política es va anar repetint en diferents ocasions per part d'aquests dos grups parlamentaris.

⁶ Concretament, les preguntes presentades els dies 17.12.2001 i 25.02.2002.

⁷ Les preguntes presentades el 15.04.02 pel GP d'Iniciativa per Catalunya-Verds van ser: "... sobre la seva valoració dels darrers esdeveniments polítics a Catalunya i sobre quina és la seva agenda política per als propers mesos" (317-00404/06), "... sobre la seva valoració de la situació política catalana actual" (317-00405/06) i "... sobre el balanç de la situació política a Catalunya" (317-00406/06).

3. L'Acord de 2004, de manteniment de la normativa provisional

Arribats al mes de febrer de 2004, i en la reunió preparatòria del primer ple ordinari amb torn de control al Govern de la VII legislatura, la Junta de Portaveus va acordar de mantenir la normativa provisional de 1995, però amb una modificació important⁸, consistent en el fet que els grups parlamentaris només podrien proposar al president de la Generalitat una única pregunta cadascun, en lloc de les tres que formulaven amb anterioritat. Amb aquest acord es donava ja carta de naturalesa al que la pràctica parlamentària havia donat lloc, és a dir, que les tres preguntes quedessin en realitat reduïdes a una per la similitud del contingut.

ciats del tipus “les prioritats d’actuació del Govern”, “la situació política actual” o fórmules anàlogues es van anar reproduint en diferents preguntes formulades per ser contestades en les successives sessions plenàries de la VII legislatura. A partir de la sessió plenària del 18 de novembre de 2004, i de manera gairebé habitual, tres o quatre de les preguntes proposades per a cada sessió van tenir un enunciat d’aquest caire.

4. La Norma integradora del Reglament

La Mesa del Parlament, en sessió de 15 de març de 2005, va acordar la Norma integradora del Reglament per regular la presentació de preguntes per respondre en sessió plenària en el quart període de ses-



Foto: DGRIP

Aquest nou acord es va estrenar ja amb dues preguntes genèriques sobre el capteïment del Govern o sobre la valoració de la situació política del moment⁹. Els enun-

sions (febrer – juny de 2005). Aquesta Norma va mantenir la vigència fins a l’entrada en vigor del nou Reglament del Parlament, l’1 de gener de 2006.

⁸ De manera provisional, i a reserva del que el major nombre de sessions plenàries aconsellés, també es va avançar a les 16 h l’hora d’inici de les preguntes al president. En les legislatures anteriors, l’hora habitual d’inici del torn de preguntes al president de la Generalitat havia estat generalment les 16.30 h.

⁹ Les preguntes presentades van ser les següents: sobre la situació política actual (GP d’Esquerra Republicana de Catalunya), sobre la valoració de l’actual situació política (GP Socialistes-Ciutadans pel Canvi), sobre l’opinió que mereix al president el que disposen els art. 36.2 i 37.1 de l’Estatut d’autonomia de

Catalunya i 67 de la Llei 3/1982, del Parlament, del president i del Consell Executiu (GP del Partit Popular de Catalunya), sobre les prioritats polítiques del president per a les setmanes vinents (GP d’Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida), sobre les conseqüències polítiques i de funcionament del Govern que pot tenir la crisi provocada per la dimissió de l’exconseller en cap (GP de Convergència i Unió).

La Norma integradora tenia, entre altres, els punts següents:

- 1) Cada grup parlamentari podia formular una única pregunta al president de la Generalitat en cada sessió ordinària.
- 2) El termini per presentar les preguntes acabava a les dotze del migdia del segon dia anterior a la sessió en què s'havien de substanciar.
- 3) La formulació de les preguntes es desenvoluparia seguint l'ordre de menor a major representació parlamentària.
- 4) Si qui formulava la pregunta i qui l'havia de respondre ho acordaven, la pregunta podia posposar-se per a la sessió plenària següent. Per cobrir aquesta eventualitat, els grups podien presentar preguntes de reserva.

Aquesta Norma recollia els acords successius sobre les preguntes al president, s'ajustava al que el costum parlamentari havia acabat imposant respecte de les preguntes i eliminava punts ineficaços. Efectivament, com a aspectes més significatius de l'acord, hi havia el fet que el president respondria preguntes en tots els plens ordinaris, que cada grup podia proposar una pregunta, que les preguntes es formularien per ordre de menor a major representació, i que no hi havia cap mínim de preguntes a respondre (fixat en tres en els acords de 1995 i de 2004).

La nova Norma integradora de 15 de març de 2005 es va aplicar per primer cop en la sessió plenària de 31 del mateix mes.

La Norma integradora del Reglament recollia els acords successius sobre les preguntes al president, s'ajustava al que el costum parlamentari havia acabat imposant i eliminava punts ineficaços

Amb la nova Norma, el costum de preguntar genèricament mitjançant fórmules de l'estil "sobre la situació política actual", "l'actualitat política dels darrers dies" o

amb solucions semblants, es va mantenir. Ara bé, a partir de la sessió plenària del 6 d'octubre de 2005, els grups van retornar a les formulacions específiques i concretes de manera generalitzada com a conseqüència d'un fet cabdal: l'aprovació de la proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, el 30 de setembre anterior, que va intensificar notablement la vida política i que va desvetllar nous elements del màxim interès per als diferents grups i per a l'autogovern de Catalunya. Des d'aquella sessió i fins al darrer ple de la legislatura, el 27 de juny de 2006, prop del 40% de les preguntes van anar dirigides a cercar l'opinió del president de la Generalitat sobre diferents conseqüències i tràmits subsegüents a l'aprovació de la proposta de reforma de l'Estatut.

5. La regulació de les preguntes en el nou Reglament del Parlament

El Reglament del Parlament de Catalunya aprovat el 22 de desembre de 2005 i vigent des de l'inici de 2006 va incorporar una previsió referida a les preguntes al president de la Generalitat¹⁰. També la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, va recollir en l'art. 45.3 aquesta previsió, i va afegir-hi encara una novetat, consistent a introduir la possibilitat que per causes justificades, i amb caràcter extraordinari, el president o presidenta de la Generalitat pugui determinar que qui respongui aquestes preguntes sigui el conseller primer o consellera primera, el vicepresident o vicepresidenta del Govern, o bé qualsevol altre conseller o consellera si cap dels primers no ha estat nomenat.

El nou Reglament del Parlament manté, en essència, la Norma integradora de 2005, però amb una precisió important i necessària tant per raons de constitucionalitat com de tècnica legislativa, com és la no limitació

¹⁰ Els articles 141 a 143 regulen, entre altres, els requisits, els tràmits i el procediment per a la substanciació de les preguntes formulades al president de la Generalitat.

del nombre de preguntes possibles per part de cada grup. Efectivament, l'article 142.3 del Reglament disposa expressament que cada grup parlamentari pot formular, com a mínim, una pregunta al president o presidenta de la Generalitat en cada sessió ordinària, i que és la Mesa, d'acord amb la Junta de Portaveus, qui estableix el nombre màxim de preguntes que es poden substanciar en cada sessió plenària i la seva distribució proporcional entre els grups parlamentaris per a cada període de sessions¹¹.

***La Mesa i la Junta de Portaveus
acorden quin és el nombre màxim de
preguntes que es poden substanciar en
cada període de sessions***

El Reglament no estableix cap nombre màxim de preguntes al president, perquè no pot tampoc restringir l'exercici del dret fonamental a la participació política reconegut a l'art. 23 de la Constitució. La Mesa i la Junta de Portaveus, quan els toca actuar, no fixen cap límit al dret a formular, sinó que en exercici de la funció d'establiment de criteris per ordenar i facilitar els debats del Parlament, acorden quin és el nombre màxim de preguntes que es poden substanciar. En altres paraules, la limitació del nombre de preguntes establerta pels òrgans parlamentaris no s'ha d'entendre com una restricció a l'exercici del dret fonamental, sinó com una mesura necessària per garantir, precisament, la possibilitat d'exercir adequadament aquest dret dins de cadascuna de les sessions ordinàries dels plens del Parlament.

En aplicació, doncs, d'aquesta nova disposició, la Junta de Portaveus, en sessió de 17 de gener de 2006, va mantenir vigent la pràctica de proposar una única pregunta al president per part de cada grup parlamentari, tot i que, com s'acaba d'exposar, la nova reglamentació obria la possibilitat d'incrementar-ne el nombre per a cada sessió.

Durant la resta de la VII legislatura, acabada el 8 de setembre de 2006 amb la dissolució del Parlament, va mantenir-se l'acord anterior.



Foto: DGRIP

6. Les preguntes al president en la VIII legislatura

Les preguntes al president proposades pels diferents grups parlamentaris per ser formulades en cadascuna de les sessions plenàries van tenir per objecte, en els primers plens de la VIII legislatura¹², el plantejament de qüestions sobre matèries concretes o singularitzades en l'àmbit de la política del Govern de la Generalitat. Més concretament, aquestes primeres preguntes de la legislatura van anar referides a les mesures de desplegament de l'Estatut, a la seguretat, al desenvolupament de l'AVE, al consens necessari per als grans temes de país, i als usos lingüístics.

La primera vegada que un grup parlamentari va presentar al Registre una pregunta sobre "la situació política general" fou en la sessió plenària del 14 de març de 2007. Va ser a partir d'aleshores que per a gairebé cada sessió del ple es va anar presentant una o més preguntes d'aquest tipus.

Però no va ser fins a la sessió plenària del 3 d'octubre de 2007 que tots els grups parlamentaris van presentar de manera igual

¹¹ Art. 142.3 del Reglament del Parlament.

¹² La vuitena legislatura va començar amb les eleccions celebrades l'1 de novembre de 2006.

la pregunta en termes genèrics: tres preguntaven sobre “la situació política”, i tres més sobre “els darrers esdeveniments polítics”. A partir d’aleshores, i només amb l’excepció del plenari del 12 de març de 2008¹³, totes les preguntes al president — un total de 48— van ser formulades de la mateixa manera fins al final de la legislatura.

A banda de quina fos en cada moment la literalitat del text de la formulació, les 390 preguntes plantejades al president per part dels grups parlamentaris al llarg de tota la VIII legislatura van referir-se als assumptes recollits a la [taula annexa](#).

7. Les preguntes al president en la IX legislatura

Els resultats de les eleccions del 28 de novembre de 2010 van donar lloc a un canvi polític en el Govern català. El Grup Parlamentari de Convergència i Unió va obtenir 62 dels 135 diputats del Parlament, la qual cosa va portar a la investidura d’Artur Mas com a president.

El 19 de gener de 2011, la Mesa, d’acord amb la Junta de Portaveus, va acordar¹⁴ que correspondria a cada grup parlamentari substanciar una pregunta al president de la Generalitat en cada sessió plenària ordinària. L’acord, doncs, no variava el nombre de preguntes per grup acordat durant la legislatura anterior¹⁵.

¹³ En aquesta sessió, dues de les preguntes van plantejar al president la seva opinió sobre els reptes per Catalunya a partir dels resultats de les eleccions generals espanyoles del 9 de març, i sobre els efectes d’aquests resultats en les relacions entre els governs de la Generalitat i de l’Estat.

¹⁴ Acord adoptat en aplicació de l’art. 142.3 del Reglament del Parlament.

¹⁵ A l’inici de la legislatura, la Junta de Portaveus va acordar que la substanciació de les preguntes al president i al Govern començaria a les 10 h del dia de la sessió plenària.

En les diferents sessions plenàries des de l’inici de la legislatura¹⁶ i fins a l’acabament, el 2 d’octubre de 2012¹⁷, el president de la Generalitat va contestar 163 preguntes formulades pels grups parlamentaris. En síntesi, les preguntes, proposades sempre en termes genèrics, com ja era costum, van tractar sobre les matèries que es poden consultar a la [taula annexa](#).

Tot i la durada inferior de la IX legislatura respecte de la VIII —la meitat, aproximadament—, l’anàlisi material de les preguntes al president en l’un i l’altre període mostra com la gran preocupació política al llarg dels anys 2011 i 2012 ha estat l’autogovern i la política econòmica, empresarial i laboral, que han acaparat el 73,6% del total de les preguntes, davant del 53,59% de la legislatura anterior, fet que coincideix amb el període també de màxima preocupació per l’estat de l’economia i pel finançament de l’Administració de la Generalitat.

8. Algunes reflexions

La figura de les preguntes al president en l’activitat de control al Govern apareix a Catalunya com a fruit d’una creixent necessitat parlamentària de conèixer regularment l’opinió i el capteniment del president de la Generalitat entorn dels grans assumptes de la política del país. La inclusió de les preguntes al president en les sessions plenàries ordinàries ha significat un pas decisiu en la recerca d’una major transparència i un guany importantíssim en el terreny de la qualitat democràtica i en la voluntat política d’intensificar la funció parlamentària de control al Govern. El torn de preguntes al president ha esdevingut el punt de major atracció de l’activitat parlamentària i el moment de la sessió que con-

¹⁶ La primera sessió ordinària amb preguntes al president i al Govern va tenir lloc el 9 de febrer de 2011, i la darrera, el 18 de juliol de 2012.

¹⁷ Decret 104/2012, d’1 d’octubre, de convocatòria d’eleccions al Parlament de Catalunya i de la seva dissolució (BOPC 6224, de 2.10.2012).

centra el major interès per part dels ciutadans i dels mitjans de comunicació.

L'evolució procedimental que aquesta figura parlamentària ha tingut a Catalunya des de la seva instauració, l'any 1995, no ha de ser entesa com una desnaturalització o una alteració de la voluntat que la va originar. Al contrari, la simplificació —de tres preguntes per grup a una— i la generalització en la formulació inicial de la pregunta, però la particularització material a l'hora de plantejar-la al Ple, no és res més que el resultat d'una pràctica orientada a fer del Parlament la seu del debat polític, el punt de trobada i de contrast del pluralisme i, per tant, també el lloc on el màxim responsable polític del país exposi el seu capteniment en relació amb diferents aspectes de la política general i en faci, al capdavant, el seu diagnòstic. L'hora de les preguntes al president és el que en llenguatge metafòric s'anomena la presa de la temperatura o del pols polític del Govern.

Però una anàlisi més detallada d'aquesta figura parlamentària ens porta a les observacions i conclusions següents:

D'una banda, del debat regular amb el president se'n dedueix l'estat de la política general del país, se'n renova o se'n pot ressentir la confiança de la majoria parlamentària que ha permès la investidura, o bé se'n pot assolir major legitimació de l'acció política. Les opinions del president guien la política general i en força ocasions poden incidir de manera important en l'estat d'ànim col·lectiu i en les seves esperances. El que s'espera avui no és ja obtenir per boca del president una resposta preparada amb cura abans del Ple entorn d'una qüestió concreta, sinó que el president contesti amb espontaneïtat a grans qüestions de la política del país, qüestions generalment no tècniques i que, per tant, no demanen una preparació prèvia, perquè formen part del pensament polític del governant. La naturalitat fa autèntica la resposta, i això és precisament el que es pretén amb aquestes preguntes.

El que s'espera és que el president respongui amb espontaneïtat les grans qüestions de la política del país



Foto: DGRIP

També cal analitzar la figura de les preguntes al president des de la perspectiva de qui les formula. La selecció de la matèria entorn de la qual es fa la pregunta al president no és una qüestió menor en l'anàlisi de la globalitat de la tramitació. El grup parlamentari proponent exposa públicament sessió rere sessió quins són els seus punts d'interès polític, en què centra la seva atenció de l'acció de govern i, alhora, què hi aporta políticament. Del debat dels grups de l'oposició amb el president se'n segueix l'actitud constructiva o senzillament erosiva que adopten, i exterioritzen les seves estratègies i el seu capteniment en relació amb la manera de fer front als principals aspectes polítics del moment. En ser un debat públic, és important tant la selecció de l'objecte de la pregunta com la forma d'argumentar o el to en l'expressió.

Examinem, finalment, la finalitat i l'objectiu de les preguntes al president. Al principi d'aquestes reflexions hem parlat del perquè o dels motius d'aquesta figura parlamentària. Les preguntes al president apareixen per conèixer l'opinió del màxim responsable governamental en relació amb diferents qüestions polítiques que en cada moment els grups parlamentaris entenen com a prioritàries. Però l'objectiu darrer de tot això, el fi vers el qual es dirigeix la pràctica de les preguntes al president, és garan-

tir la salut democràtica, la transparència i publicitat de les opinions polítiques i examinar periòdicament el grau de confiança política del Parlament envers al president que ha investit en el moment d'iniciar la legislatura. El president, que ha rebut la confiança del dipositari de la sobirania, fa un exercici regular de retiment de comptes precisament davant de l'òrgan que l'ha investit.

I encara una darrera pregunta i uns elements finals per a la reflexió: en quin punt de l'evolució de la figura de les preguntes al president ens trobem? Cap a on tendim? Podria ser agosarat de fer pronòstics en aquest sentit, però sembla que sobre el futur d'aquesta tramitació parlamentària hi incidirà molt la creixent necessitat de més transparència i publicitat dels acords i decisions polítiques, així com d'una major participació popular en els afers públics. L'una i l'altra cosa poden, anys a venir, modular aquesta figura.

Matèria objecte de pregunta	Nombre	Percentatge
Autogovern i Estatut d'autonomia	125	32,05%
Infraestructures, transports, aeroports, ferrocarrils i carreteres	56	14,36%
Economia i finances	38	9,74%
Economia i empresa	24	6,15%
Medi ambient	16	4,10%
Gestió de l'aigua	14	3,59%
Treball	13	3,33%
Administració de la Generalitat	11	2,82%
Ensenyament	11	2,82%
Política lingüística	10	2,56%
Seguretat pública	8	2,05%
Política social	7	1,79%
Finançament autonòmic	6	1,54%
Mitjans de comunicació i política audiovisual	6	1,54%
Justícia i dret	5	1,28%
Política exterior i institucional. Unió Europea	5	1,28%
Política territorial	4	1,03%
Cultura	3	0,77%
Energia	3	0,77%
Habitatge	3	0,77%
Immigració	3	0,77%
Política fiscal i pressupostària	3	0,77%
Cooperació i solidaritat	2	0,51%
Democràcia participativa	2	0,51%
Família i joventut	2	0,51%
Investigació	2	0,51%
Ordenació del territori	2	0,51%
Televisió i radiodifusió	2	0,51%
Comerç	1	0,26%
Esports	1	0,26%
Indústria	1	0,26%
Salut	1	0,26%

[Torna](#)

Matèria objecte de pregunta	Nombre	Percentatge
Autogovern i Estatut d'autonomia	41	25,15%
Economia i finances	38	23,31%
Finançament autonòmic	14	8,59%
Treball	11	6,75%
Economia i empresa	8	4,91%
Política fiscal i pressupostària	8	4,91%
Infraestructures, transports, aeroports, ferrocarrils i carreteres	7	4,29%
Política exterior i institucional. Unió Europea	7	4,29%
Política social	7	4,29%
Salut	7	4,29%
Seguretat pública	3	1,84%
Ensenyament	2	1,23%
Família i joventut	2	1,23%
Gestió de l'aigua	1	0,61%
Administració de la Generalitat	1	0,61%
Política lingüística	1	0,61%
Mitjans de comunicació i política audiovisual	1	0,61%
Habitatge	1	0,61%
Indústria	1	0,61%
Joc	1	0,61%
Societat i ciutadania	1	0,61%

[Torna](#)

Les preguntes parlamentàries al president de la Generalitat, perspectiva històrica

Ramon Prat Bofill

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

El control parlamentari al Govern de la Generalitat es va establir originàriament sense preguntes al president. El Reglament del Parlament de 1980 només regulava les preguntes orals al Consell Executiu.

L'acord de formular preguntes al president es va adoptar arran del debat sobre l'orientació política general del Govern de l'any 1994, i recollit en la Resolució 179/IV del Parlament de Catalunya. El 21 de març de 1995, pocs mesos després de l'aprovació d'aquesta Resolució, la Junta de Portaveus va acordar una normativa provisional per a la resposta a preguntes orals al Ple del president de la Generalitat, a l'espera de la reforma del Reglament. La primera vegada que el president de la Generalitat va contestar preguntes davant del Ple va ser en la sessió del 30 de març de 1995.

L'article fa una descripció panoràmica de l'evolució d'aquest instrument al llarg dels anys, fins a l'actual règim jurídic contingut en el Reglament del Parlament i en la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, i aporta unes breus reflexions entorn de l'eficàcia política de les preguntes al president i del seu paper en el futur.

Es qüestions parlamentàries ath president dera Generalitat, perspectiva istorica

Ramon Prat Bofill

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

Eth contraròtle parlamentari ath Govèrn dera Generalitat ath començament que s'establic sense qüestions ath president. Eth Reglament deth Parlament de 1980 solament regulaue es qüestions oraus ath Conselh Executiu.

Er acòrd de posar qüestions ath president que s'adoptèc a compdar deth debat sus era orientacion politica generau deth Govèrn der 1994, arrecuelhut ena Resolucion 179/IV deth Parlament de Catalonha. Eth 21 de març de 1995, pòqui mesi dempús dera aprobacion d'aquera Resolucion, eth Conselh de Pòrtavotzes qu'acordèc ua nòrma provisionau entara resposta as qüestions oraus en Plen deth president dera Generalitat, en tot demorar era reforma deth Reglament. Eth prumèr viatge qu'eth president dera Generalitat arresponec qüestions deuant deth Plen siguec ena session de 30 de març de 1995.

Er article que hè ua descripcion panoramica dera evolucion d'aqueth estrument ath long des ans, enquia er actuau regim juridic contengut en Reglament deth Parlament e ena Lei 13/2008, de 5 de noveme, dera presidéncia dera Generalitat e deth Govèrn, e apòrte quauques brèus reflexions sus era eficacitat politica des qüestions ath president e deth sòn ròtle en futur.

Las preguntas parlamentarias al presidente de la Generalitat, perspectiva histórica

Ramon Prat Bofill

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

El control parlamentario al Gobierno de la Generalitat se estableció originariamente sin preguntas al presidente. El Reglamento del Parlamento de 1980 sólo regulaba las preguntas orales al Consejo Ejecutivo.

El acuerdo de formular preguntas al presidente se adoptó a raíz del debate sobre la orientación política general del Gobierno del año 1994, recogido en la Resolución 179/IV del Parlamento de Cataluña. El 21 de marzo de 1995, pocos meses después de la aprobación de esta Resolución, la Junta de Portavoces acordó una normativa provisional para la respuesta a preguntas orales del Pleno al presidente de la Generalitat, a la espera de la reforma del Reglamento. La primera vez que el presidente de la Generalitat contestó preguntas ante el Pleno fue en la sesión de 30 de marzo de 1995.

El artículo hace una descripción panorámica de la evolución de este instrumento a lo largo de los años, hasta el actual régimen jurídico contenido en el Reglamento del Parlamento y en la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno, y aporta unas breves reflexiones en torno a la eficacia política de las preguntas al presidente y de su papel en el futuro.

The Parliamentary questions to the president of the Generalitat: a historical review

Ramon Prat Bofill

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

Parliamentary control over the Government of the Generalitat did not originally include questions addressed to the president. Parliament Regulation of 1980 only allowed for oral questions addressed to the Executive.

The agreement to allow for the possibility to address questions to the president was reached as a result of the debate about the general political orientation of the Government of 1994, included in Resolution 179/IV of the Parliament of Catalonia. On 21st March 1995, a few months after the approval of this Resolution, the House Business Committee agreed on some provisional regulations for oral questions of the Plenary to the president of the Generalitat, still waiting for a new formal Regulation. The first questions by the Plenary to the president of the Generalitat were addressed during the plenary session of 30th March 1995.

The paper makes a review of the evolution of this instrument up to the current regime contained in Parliament Regulation and in Law 13/2008, of 5 November, of the presidency of the Generalitat and of the Government. It also highlights the gain in political efficiency that questions to the president entailed, and examines the instrument's possible future evolution.

Les questions parlementaires adressées au président du Gouvernement catalan, perspective historique

Ramon Prat Bofill

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

Le contrôle parlementaire de l'activité du Gouvernement catalan (Generalitat) établi à l'origine n'envisageait aucune question au président. Le Règlement du Parlement de 1980 régulaient seulement les questions orales adressées au Conseil exécutif.

L'accord de procédure des questions au président a été adopté à la suite du débat sur l'orientation politique générale du Gouvernement de l'année 1994 et recueilli dans la Résolution 179/IV du Parlement de Catalogne. Le 21 mars 1995, quelques mois après l'approbation de cette Résolution, la réunion des porte-parole des groupes parlementaires de l'Assemblée accordait une réglementation provisoire pour répondre aux questions orales formulées lors de l'assemblée plénière du président du Gouvernement catalan, en attendant la réforme du Règlement. Le président du Gouvernement catalan a répondu à des questions pour la première fois devant l'assemblée plénière au cours de la séance du 30 mars 1995.

L'article fait un tour d'horizon de l'évolution de cet instrument au fil des années, jusqu'à l'actuel régime juridique contenu dans le Règlement du Parlement et dans la Loi 13/2008 du 5 novembre, de la présidence de la Generalitat et du Gouvernement, et apporte de brèves réflexions sur l'efficacité politique des questions posées au président et de son rôle futur.

L'Oficina Antifrau de Catalunya

Lourdes Parramon i Bregolat

*Cap de l'Àrea de Relacions Institucionals
de l'Oficina Antifrau de Catalunya*

És llicenciada en Dret per la Universitat de Barcelona i postgrau en Mediació. Com a advocada i mediadora ha exercit durant més de deu anys en col·laboració amb diversos despatxos professionals i centres de mediació. És membre de l'Associació de Dones Juristes.

Va dirigir, des del seus inicis l'any 2005, el Programa per a la creació d'una Oficina de lluita contra el frau, des dels departaments de la Presidència i de Governació i Administracions Públiques.



Actualment és cap de Relacions institucionals, Visibilitat i Participació de l'Oficina Antifrau de Catalunya, càrrec que ocupa des de la posada en marxa de la institució.

1. Raó de ser
2. Un model innovador
3. Una Oficina de prestació de serveis
4. Transparència: un repte immediat
5. Investigació de la corrupció
6. Una institució independent
 - 6.1 Quan intervé?
 - 6.2 Sota quins principis?
7. Dades d'activitat

1. Raó de ser

Malgrat la proliferació de notícies sobre escàndols de corrupció els darrers temps, una anàlisi curosa del fenomen ens duu a concloure que la corrupció és un fenomen universal, que s'ha produït en tots els temps i cultures i sota qualsevol règim polític.

No són poques ni febles les raons per aplicar-nos en aquesta lluita, ja que els efectes del cercle viciós de la corrupció són devastadors. En primer lloc, per les greus conseqüències econòmiques, ja sigui per la desviació i fuga de diner públic, ja sigui per la distorsió de les decisions sobre la despesa i l'afectació de la lliure competència. I en segon terme, per les no menys importants seqüeles socials i polítiques, ja que al descrèdit institucional, que

mina la salut democràtica del sistema, s'hi afegeix el debilitament de l'anomenat 'capital social' i de les xarxes de relació, basades en la confiança mútua, que sostenen el teixit productiu.

La percepció a Catalunya no s'allunya massa de la que es registra a tot Europa. Un 78,8% dels catalans –segons dades de l'enquesta del 2010 de l'Oficina Antifrau de Catalunya– considera la corrupció un problema greu, xifra coincident amb la recollida en l'Eurobaròmetre de 2009¹.

¹Un 78% dels europeus enquestats coincideixen que la corrupció és un problema important en el seu país. *Attitudes of Europeans towards Corruption. 2009*

Un 78,8% dels catalans –segons dades de l'enquesta de 2010 de l'Oficina Antifrau de Catalunya– considera la corrupció un

problema greu



Foto: Oficina Antifrau de Catalunya

La consciència de la gravetat del problema ha empès els organismes internacionals a una acció en diversos fronts. La Convenció de les Nacions Unides marca el camí i els estats signataris avancen, a través d'organismes diversos –OCDE, GRECO al Consell d'Europa, OLAF a la Comissió Europea, etcètera– i de les polítiques nacionals, amb implicació desigual, en la direcció indicada.

A l'Estat espanyol no hi ha cap organisme que tingui específicament encomanada la prevenció de la corrupció. A Catalunya es compta, des de 2009 –Llei 14/2005, de 5 de novembre– amb l'Oficina Antifrau de Catalunya, institució específicament dirigida a preservar la transparència i la integritat de les administracions i del personal al servei del sector públic.

2. Un model innovador contra la corrupció

L'Oficina Antifrau té encomanada una doble comesa: prevenir i investigar. El treball en aquesta doble línia li ha valgut un sòlid reconeixement extern, com a interlocutor i referent reconegut en la qualitat d'institució especialitzada, amb una important tasca de consultoria i l'assessorament, tant intern com estatal i fins i tot en l'àmbit internacional.

L'estratègia de prevenció es desplega en dos nivells d'actuació. En un primer nivell, l'Oficina promou i impulsa polítiques per millorar la governança i enfortir els fonaments del siste-

ma d'integritat del nostre país. En aquest sentit, ha emprès accions de diversa índole com ara l'impuls i el seguiment d'una llei de transparència i accés a la informació, l'activitat de promoció de valors ciutadans especialment en l'educació del jovent, o el treball de sensibilització amb les empreses i organitzacions de la societat civil per a un comportament més íntegre i responsable.

El segon nivell d'actuació és **dins mateix de les organitzacions públiques**, proposant-los la implantació de sistemes per avaluar i gestionar la integritat d'aquestes institucions i acompanyant-los en el procés. Aquests sistemes requereixen que els ens públics assegurin l'existència de mecanismes per:

- **Guiar i orientar** les actuacions de les persones que treballen en aquestes organitzacions perquè es condueixin en tot moment d'acord amb els principis i valors propis de l'ètica professional pública establerts pel nostre ordenament jurídic.

- Fomentar la **professionalitat en la gestió pública**, ja que en garantir l'eficiència, la transparència i el retiment de comptes en la gestió dels béns i serveis públics estem reduint les oportunitats de riscos de corrupció.

- Prevenir la corrupció, tot implantant **mecanismes de detecció i resposta** davant els intents d'abús de la posició pública en benefici privat, així com avaluant i gestionant els riscos de corrupció, sobretot en les funcions públiques intrínsecament vulnerables (processos de contractació pública; gestió d'ajuts i subvencions; atorgament de llicències, permisos, autoritzacions; inspeccions...).

3. Una oficina de prestació de serveis

Per ajudar les institucions públiques en aquesta tasca, l'Oficina ofereix:

- **Formació** inicial i continuada, per a directius i comandaments públics, així com a autoritats polítiques (càrrecs electes i nomenats).

- **Assessorament tècnic** en l'elaboració de polítiques d'integritat, de codis ètics i ins-

truments de transparència, retiment de comptes, etcètera.

— **Assessorament normatiu** en forma d'aportacions a normes en elaboració.

— Atenció a **consultes** per part dels organismes públics, amb caràcter no vinculant.

4. Transparència: un repte immediat

L'educació i la formació són, sens dubte, essencials en la construcció, a llarg termini, d'entorns resistents, impermeables, intolerants a tota mena de frau i corrupció. I per construir-los és imprescindible comptar amb la confiança i complicitat de la ciutadania.

Un dels objectius inajornables que l'Oficina s'ha fixat a curt termini és contribuir a la plena efectivitat del dret a saber, és a dir, d'accés a la informació pública, ja que la transparència constitueix el més poderós antídoto contra la corrupció.

L'aprovació d'una llei de transparència i accés a la informació és el primer pas, ja que és urgent comptar amb un marc normatiu homologable al de la major part de països desenvolupats, ara per ara aquí inexistent.

Cal, paral·lelament, que ens dotem d'un mecanisme eficaç per garantir l'observança del mandat legal que resulti del Parlament. L'Oficina Antifrau ha de tenir un paper clau en aquest escenari, ja que té assignades per llei competències per assessorar i fer recomanacions en pro de la integritat i la transparència en l'exercici de les funcions públiques i, en general, gaudeix de capacitat per impulsar totes les mesures que siguin pertinents per assolir aquests objectius en la gestió del sector públic. Aquesta finalitat es concreta també en les funcions legals d'estudiar, promoure i impulsar l'aplicació de bones pràctiques en aquest terreny.

Un dels objectius inajornables que l'Oficina s'ha fixat és contribuir a la plena efectivitat del dret a saber, és a dir, d'accés a la informació pública

Caldrà, per tant, a més de construir un marc legal idoni i uns mecanismes seriosos

d'acompliment dels deures que la llei imposi, treballar per remoure els prejudicis i maneres de fer obscurantistes i opaques, encara força instal·lades en la cultura administrativa dominant, i avançar vers nous paràmetres d'informació i apertura. Educació i formació seran també eines indispensables per aconseguir-ho.

5. Investigació de la corrupció

L'Oficina Antifrau contribueix a cobrir les esclletxes del sistema pel que fa a la detecció i resposta del conjunt de les institucions i òrgans de control del frau i la corrupció, per tal de reduir la impunitat. És per això que té encomanades funcions de control que exerceix mitjançant la investigació dels casos concrets dels quals té coneixement. Convé tenir present l'especificitat d'aquest control, que la diferenciï d'altres institucions, com ara la Fiscalia o la Sindicatura de Comptes, amb les quals està cridada a col·laborar.



Envers la **Fiscalia**, l'Oficina Antifrau actua com un denunciador qualificat i com una "magistratura" d'influència o persuasió, ja que no té potestat sancionadora. Cal tenir en compte que l'Oficina no té encomanada la investigació de delictes. Si detecta indicis de delictes ha de suspendre immediatament la seva actuació i traslladar l'expedient a l'òrgan competent per a l'enjudiciament. És per això que els seus procediments no són penals, per bé que respecten els principis d'audiència i contradicció (dret de ser informat i presentar-hi al·legacions) i estableix certes garanties, com

l'assistència a les entrevistes personals. A més, l'Oficina, actua des d'un concepte ampli de corrupció, que abasta no tan sols les desviacions de fons sinó qualsevol conducta contrària a la integritat.

Quant a la **Sindicatura de Comptes**, l'Oficina es configura com un organisme gestor i coordinador de l'ètica que dictamina sobre la probitat de conductes. Li correspon l'anàlisi dels casos concrets i no verificar una fiscalització genèrica dels comptes públics. Per a les investigacions es val d'un ampli ventall de prerrogatives i potestats —accés a informació bancària, visites d'inspecció, comprovacions *in situ*, entrevistes personals— sense quedar constreta per procediments taxats d'auditoria. A més, es caracteritza per actuar en temps real i no a mesos vista de l'exercici auditat.



D'altra banda, actua de manera reactiva, davant denúncies de la ciutadania o d'informacions obtingudes per fonts pròpies (mitjans de comunicació, registres públics...), i no pas limitada per la planificació anual prèvia.

Coincideix amb la Sindicatura en la seva independència de l'executiu, que comporta l'adscripció i retiment de comptes al Parlament, i en la funció de control extern, també compartida amb el Síndic de Greuges.

Els protocols i convenis asseguren l'acció conjunta i coordinada de les institucions amb funcions de control

Els protocols i convenis són una eina indispensable per estrènyer la coordinació i la col·laboració amb la resta d'institucions amb

funcions de control i obtenir la màxima implicació dels servidors públics.

6. Una institució independent

Sembla òbvia la incongruència que un òrgan vinculat al Govern de la Generalitat pugui examinar o investigar l'activitat de tot el sector públic català, inclosos els ens locals i fins i tot el mateix Parlament i els seus membres. I és aquesta premissa que en determina l'adscripció parlamentària i el control per part de la cambra. El blindatge prové del mandat perllongat del director, la seva elecció per majoria qualificada i les condicions del càrrec, amb un rigorós sistema d'incompatibilitats i cessament taxat. La potestat autoorganitzativa i autonomia pressupostària de què gaudeix fan la seva independència real i efectiva.

6.1. Quan intervé?

Pot actuar davant possibles casos d'ús o destinació fraudulents de fons públics o qualsevol aprofitament il·lícit derivat de conductes que comportin conflicte d'interessos o l'ús particular d'informacions derivades de les funcions pròpies del personal al servei del sector públic.

No és competent per intervenir en casos de frau fiscal, en les relacions entre empreses o entre empreses i particulars o en assumptes privats que deriven del comerç i del consum.

Opera sobre tot el sector públic i sobre els recursos públics gestionats per ens privats.

6.2. Sota quins principis?

Les investigacions es regeixen pels criteris següents: celeritat, ja que les tramitacions no poden excedir els 6 mesos prorrogables; reserva i discreció, assegurades amb el compromís de confidencialitat subscrit per tot el personal; i proporcionalitat, per tal de causar la mínima pertorbació a la persona o institució concernida.

Qualsevol denunciador pot demanar que la seva identitat quedi reservada i l'Oficina està obligada a respectar aquesta sol·licitud, a més

d'oferir suport i assessorament a qui informa de bona fe.

7. Dades d'activitat

Des de setembre de 2011 fins a l'actualitat s'han rebut un total de 147 denúncies, de les quals prop del 40% han passat a ser investigades, un cop realitzada l'anàlisi prèvia de versemblança i competència.

Els ajuntaments es mantenen al capdavant de les entitats investigades, amb un 49% de denúncies, seguits de la Generalitat amb un 19%, els ens privats amb un 12,9% i altres entitat i/o administracions amb un 10,2% .

Pel que fa als àmbits de major risc, resulta ser, novament, la contractació en termes de personal, obres i serveis.

En el marc de la prevenció, la formació rep un impuls significatiu amb un augment dels servidors públics implicats –1.397– i de sessions impartides a tot el territori –79–, mentre que es manté l'assessorament normatiu, amb 17 processos d'al·legacions els dos darrers exercicis.

El projecte educatiu “Jo sí, educació per a la integritat”, iniciat el 2010 als centres de secundària de tot el país, ha difós i promogut valors com la integritat i el servei públic entre 1.500 nois i noies d'entre 12 i 18 anys, a través del disseny de continguts i formació específica per al professorat de 17 centres distribuïts pel territori.

L'Oficina Antifrau de Catalunya

Lourdes Parramon i Bregolat

*Cap de l'Àrea de Relacions Institucionals
de l'Oficina Antifrau de Catalunya*

L'Oficina Antifrau de Catalunya treballa per preservar la transparència i la integritat de les administracions i del personal al servei del sector públic. És una institució independent del Govern que, seguint l'estela de la Convenció de les Nacions Unides, té una doble funció, ja que suma a la potestat investigadora l'impuls de polítiques i estructures de prevenció del frau i la corrupció.

D'una banda, promou polítiques per millorar la governança i enfortir els fonaments del sistema d'integritat del nostre país. Alhora, actua en el si de les organitzacions públiques proposant la implantació de sistemes per avaluar o gestionar la integritat d'aquestes institucions i acompanyant-los en aquest procés amb l'oferiment de serveis de formació, assessorament tècnic i consultoria, assessorament en l'elaboració de normes i atenció a consultes no vinculants.

La transparència, considerada com el principal antídote contra la corrupció, és encara una assignatura pendent per als organismes públics del nostre país. És per això que un dels reptes immediats que l'Oficina s'ha fixat és contribuir a la plena efectivitat del dret a saber. Com a primer pas, cal aprovar una llei d'accés a la informació. En segon lloc, establir un mecanisme eficaç per garantir-ne l'observança i l'aplicació real. I finalment, cal contribuir, amb accions de formació i conscienciació, al canvi cultural i de mentalitat orientat a vèncer les inèrcies i resistències d'una part dels servidors i decisors públics davant el control actiu i responsable de la ciutadania.

Quant a la investigació, l'Oficina contribueix a cobrir les escletxes del sistema pel que fa a la detecció i resposta del conjunt dels òrgans de control per tal de reduir la impunitat. Opera sobre tot el sector públic i sobre els recursos públics gestionats per ens privats. Pot, això no obstant, impulsar mecanismes d'autoregulació en el sector privat.

Eth Burèu Antifraudaria de Catalonha

Lourdes Parramon i Bregolat

*Cap der Airau de Relacions institucionaus
dera Oficina Antifrau de Catalonha*

Eth Burèu Antifraudaria de Catalonha que trabalhe entà preservar era transparéncia e era integritat des administracions e deth personau ath servici deth sector public. Qu'ei ua institucion independenta deth Govèrn que, en tot seguir es peades dera Convencion des Nacions Unides, qu'a ua dobla foncion, pr'amor que some ara potestat investigadora er impuls de politiques e estructures de prevencion dera fraudaria e dera corrupcion.

D'un costat, que promò politiques entà melhorar era governança e enfortir es fondaments deth sistèma d'integritat deth nòste país. Ath madeish temps, qu'actue enes organizacions publicques en tot prepausar era implantacion de sistèmes entà avalorar o gerir era integritat d'aguestes institucions e en tot acompanyar-les en aquest procès damb er aufriment de servicis de formacion, assessorament tecnic e consultoria, assessorament ena elaboracion de nòrmes e atencion a consultes non vinculantes.

Era transparéncia, considerada coma eth principau antidòt contra era corrupcion, qu'ei encara ua matèria pendent entàs organismes publics deth nòste país. B'ei per açò qu'un des enjòcs immediats qu'eth Burèu e s'a fixat ei contribuïr ara plea efectivitat deth dret a saber. Coma prumèr pas, que cau aprovar ua lei d'accès ara informacion. En dusau lòc, establir un mecanisme eficaç entà garantir-ne era observança e era aplicacion reau. E fin finau, que cau contribuïr, damb accions de formacion e conscienciacion, ath cambiament culturau e de mentalitat orientada a véncer es inèrcies e resisténcias d'ua part des servidors e decisors publics deuant deth contraròtle actiu e responsable dera ciutadania.

En çò que tanh ara recèrca, eth Burèu que contribuís a corbir es henedures deth sistèma per çò qu'ei dera deteccion e responsa der amàs des organs de contraròtle entà per'mor de reduir era impunitat. Qu'opèrè sus tot eth sector public e sus es recorsi publics geridi per entitats privades. Que pòt, totun, impulsar mecanismes d'autoregulacion en sector privat.

La Oficina Antifraude de Cataluña

Lourdes Parramon i Bregolat

*Jefa del Área de Relaciones Institucionales
de la Oficina Antifraude de Cataluña*

La Oficina Antifraude de Cataluña trabaja para preservar la transparencia y la integridad de las administraciones y del personal al servicio del sector público. Es una institución independiente del Gobierno que, siguiendo la estela de la Convención de las Naciones Unidas, tiene una doble función, ya que suma a la potestad investigadora el impulso de políticas y estructuras de prevención del fraude y la corrupción.

Por una parte, promueve políticas para mejorar la gobernanza y fortalecer los cimientos del sistema de integridad de nuestro país. Al mismo tiempo, actúa en el seno de las organizaciones públicas proponiendo la implantación de sistemas para evaluar o gestionar la integridad de estas instituciones y acompañándolas en dicho proceso, con el ofrecimiento de servicios de formación, asesoramiento técnico y consultoría, asesoramiento en la elaboración de normas y atención a consultas no vinculantes.

La transparencia, considerada como el principal antídoto contra la corrupción, es todavía una asignatura pendiente para los organismos públicos de nuestro país. Por ese motivo, uno de los retos inmediatos que la Oficina se ha fijado es contribuir a la plena efectividad del derecho a saber. Como primer paso, se debe aprobar una ley de acceso a la información. En segundo lugar, establecer un mecanismo eficaz para garantizar la observancia y la aplicación real. Y finalmente, hay que contribuir, con acciones de formación y concienciación, al cambio cultural y de mentalidad orientado a vencer la inercia y las resistencias de una parte de los servidores y decisores públicos ante el control activo y responsable de la ciudadanía.

En cuanto a la investigación, la Oficina contribuye a cubrir las lagunas del sistema con respecto a la detección y respuesta del conjunto de los órganos de control con el fin de reducir la impunidad. Opera sobre todo el sector público y sobre los recursos públicos gestionados por entes privados. Puede, no obstante, impulsar mecanismos de autorregulación en el sector privado.

The Anti-Fraud Office of Catalonia

Lourdes Parramon i Bregolat

*Heaf of Institutional Relations Department
of the Anti-Fraud Office of Catalonia*

The Anti-Fraud Office of Catalonia aims at preserving the transparency and integrity of the administration and of the staff serving the public sector. It is an independent institution of the Government and, following directions of the Convention of the United Nations, has a two-fold role: it is assigned an investigation function as much as the function to foster policies for the prevention of fraud and corruption.

On the one hand, it promotes policies to improve governance and to strengthen the foundations that grant public integrity in our country. At the same time, it acts within public organizations by proposing the implementation of systems to evaluate and manage their integrity and helps them to adjust by offering training, technical advice and consultancy advice in the development of standards and attention of non-binding queries.

Transparency is considered the main antidote against corruption but is still an unresolved issue for public bodies in our country. That is why one of the immediate challenges that the Office has set to address is to contribute to the full realization of the right to access information. As a first step, a news law must be passed regulating access to information. The second step is to establish an effective mechanism to ensure compliance and the actual implementation of the law. And finally, the Office is expected to help with training and by promoting awareness and a cultural shift to discontinue deep-set habits and psychological resistance among public servants and decision-makers, whose actions will then be accountable to empowered citizens.

As for the Office's investigation role, it helps to cover the gap the public bodies show in terms of spotting irregularities and boosting monitoring responses to minimize the risk of impunity for offenders. Its monitoring role encompasses the entire public sector as much as those private entities working on public funds. Still, it may also boost self-regulatory mechanisms for the private sector.

L'agence Antifraude de Catalogne

Lourdes Parramon i Bregolat

*Chef du Département des Relations Institutionnelles
de l'Office de Lutte Antifraude de Catalogne*

L'agence Antifraude (Oficina Antifrau) de Catalogne s'efforce d'assurer la transparence et l'intégrité des administrations et du personnel au service du secteur public. Cet organisme indépendant du gouvernement (Govern) joue, dans le sillage de la Convention des Nations Unies, un rôle double ; il allie en effet à sa capacité d'investigation, la mise en œuvre de politiques et de structures de prévention de la fraude et de la corruption.

D'une part, l'agence fait la promotion de politiques visant à améliorer la gouvernance et à renforcer les fondements du système d'intégrité de notre pays. Par ailleurs, elle intervient auprès des organismes publics en proposant l'implantation de systèmes d'évaluation ou de gestion de l'intégrité de ces institutions et en les accompagnant dans cette démarche, par le biais de services de formation, de conseils techniques et organisationnels, ou pour l'élaboration de normes et la réponse à des consultations non contraignantes.

La transparence, considérée comme l'antidote principal contre la corruption, reste un sujet à creuser pour les organismes publics de notre pays. C'est la raison pour laquelle l'un de défis immédiats que s'est lancé l'agence est de contribuer à la mise en place effective du droit de savoir. La première étape consiste en l'approbation d'une loi d'accès à l'information. Il s'agit ensuite de mettre en œuvre un mécanisme efficace permettant d'en garantir le respect et la réelle application. Enfin, il convient de contribuer, grâce à des actions de formation et de sensibilisation, au changement culturel et à celui des mentalités dans le but de contrer l'inertie et la résistance d'une partie des serviteurs et des décideurs publics face à un contrôle actif et responsable des citoyens.

Quant à la recherche, l'agence contribue à combler les failles du système en matière de détection et de réponse de l'ensemble des organes de contrôle afin de réduire l'impunité. Elle intervient dans l'ensemble du secteur public et des ressources publiques gérées par des structures privées. Elle peut cependant proposer des mécanismes d'autorégulation dans le secteur privé.

La modificació del llibre III del Codi civil de Catalunya impulsarà la creació de fundacions i n'agilitarà l'organització i el funcionament

Santiago Ballester i Muñoz

Director general de Dret i Entitats Jurídiques

La Llei 7/2012 pretén dinamitzar i estimular el sector dotant de més autonomia aquestes institucions

La reforma del llibre III del Codi civil de Catalunya, duta a terme per la Llei 7/2012, de 15 de juny, que modifica el llibre tercer del Codi civil de Catalunya, s'orienta a millorar l'eficiència, l'agilitat i l'autonomia de gestió en les entitats de l'anomenat quart sector. Aquesta proposta pretén evitar l'intervencionisme desmesurat i l'excessiva regulació de l'actual normativa, que han suposat un fre a la creació de noves fundacions. En aquesta mateixa línia, la nova regulació recull les reivindicacions més importants del sector, sense renunciar al control i la supervisió de les entitats.

La regulació anterior, la Llei 4/2008, de 24 d'abril, del llibre tercer del Codi civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques, va néixer amb l'objectiu de refondre, sistematitzar i harmonitzar la legislació catalana en matèria d'associacions i fundacions. No obstant això, es va aprofitar l'impuls codificador per actualitzar alguns aspectes substancials del seu règim jurídic. La perspectiva que atorga el període transcorregut des de l'entrada en vigor del llibre tercer posa de manifest un intervencionisme excessiu en la regulació de l'organització i el funcionament de les esmentades entitats, el qual ha contribuït, en gran mesura, a la davallada de la iniciativa de creació de noves fundacions. De fet, les dades són contundents: només 21 noves fundacions s'han inscrit a Catalunya durant aquest any, i 59 durant tot l'any 2010. Aquestes xifres encara són més impactants si es tenen en compte les inscripcions en exercicis anteriors: l'any

2008, per exemple, es van inscriure a Catalunya 148 noves fundacions. Precisament, per posar fre a aquesta tendència a la baixa, el Govern ha impulsat la modificació de la normativa sectorial.

Els canvis més importants introduïts pel nou text normatiu impulsat pel Govern de la Generalitat responen a la voluntat de guanyar agilitat i autonomia en la gestió de les fundacions i, alhora, simplificar els procediments administratius, sense renunciar a l'indispensable control de la seva activitat. La voluntat subjacent de les mesures aprovades s'encamina a incentivar la constitució de noves fundacions — mitjançant la reducció de la dotació inicial— i a incrementar l'autonomia de gestió de les que es troben actualment en funcionament, atès que permeten compatibilitzar la condició de patró amb la prestació de serveis a la fundació sota determinades condicions. Altres mesures introduïdes, seguint la mateixa línia, són: possibilitar que el càrrec de secretari recaigui sobre una persona que no tingui el de patró, flexibilitzar el règim d'autoritzacions per dur a terme determinades operacions del patronat substituint-les per la declaració responsable, així com reduir els supòsits d'actes de disposició sotmesos a l'autorització del protectorat.

“L'aportació inicial requerida es redueix un 50%”

La dotació inicial exigida per constituir fundacions de durada indefinida passa de 60.000 a

30.000 euros. Aquesta minva s'erigeix com un element fonamental en la vertebració del nou text normatiu i prové d'una ferma convicció, que sorgeix de l'experiència: resulta més eficaç la justificació d'un projecte de viabilitat econòmica que no pas l'exigència d'una dotació econòmica inicial elevada, per tal de garantir el bon funcionament de la fundació i el seu objectiu cabdal, que és, sense dubte, l'acompliment de les seves finalitats. D'aquesta manera es pretén aturar la fugida de fundacions al registre estatal, una tendència a l'alça motivada per les característiques de la normativa de l'Estat en aquesta matèria, menys exigent quant a la dotació inicial requerida i menys intervencionista en el model d'autogestió d'aquestes entitats. Amb la mateixa voluntat de facilitar la constitució de fundacions, també es rebaixa la dotació necessària per constituir fundacions amb caràcter temporal, que passa de 30.000 a 15.000 euros, així com els requisits perquè una fundació temporal passi a ser indefinida.

“Es facilitaran i milloraran la gestió i direcció ordinàries de les fundacions”

En la mateixa línia i amb similar voluntat d'incentivació, s'ha modificat el desemborsament inicial requerit en el supòsit d'aportació successiva de la dotació, que d'ara endavant serà del 25% en contraposició al 50% requerit per la normativa anterior. Així mateix, es modifica la garantia d'aquesta aportació successiva, que haurà de constar en escriptura pública amb valor de títol executiu, per tal com l'experiència posa en relleu que aquest és el mitjà més utilitzat per les fundacions.

La Llei 7/2012 suprimeix, també, la incompatibilitat entre el càrrec de patró i la possibilitat de prestar serveis de tipus directiu en fundacions de grans dimensions. D'aquesta manera, es dota aquestes entitats de llibertat per designar persones que exerceixin funcions de direcció de la gestió ordinària de la fundació i d'execució dels acords que adopti el patronat. Aquesta modificació respon al fet que la regulació actual estableix l'obligació d'incorporar una o més persones amb aquestes funcions per a aquelles fundacions en què es doni, al-

menys, una de les circumstàncies següents: que el total de l'actiu superi els sis milions d'euros o que l'import del volum anual d'ingressos ordinaris sigui superior a tres milions d'euros. A això, s'hi afegeix el fet que la normativa vigent prohibeix als membres del patronat exercir funcions de direcció quan a la fundació hi ha més de vint-i-cinc treballadors i es dona almenys una de les dues circumstàncies abans esmentades. En conseqüència, a la pràctica s'han produït, derivades de l'aplicació d'aquesta regulació, greus disfuncions en aquelles entitats que desenvolupen una activitat molt estretament lligada a l'experiència dels mateixos patrons. Haver de renunciar a l'important valor afegit que aquests aporten a la gestió ordinària de la fundació, seria un greu error.

S'ha eliminat, així mateix, la prohibició que en les fundacions en què concorren les circumstàncies esmentades els patrons puguin tenir cap tipus de relació laboral o professional retribuïda amb la fundació, sempre que es presenti una declaració responsable que acordi que s'ha resolt el conflicte a favor de la formalització de l'operació, perquè ha quedat justificada la prevalença dels interessos de la fundació sobre els particulars del patró o de les persones que s'hi equiparen.

“La declaració responsable genera més confiança en la gestió de les fundacions i n'augmenta el marge de maniobra”

En la línia de simplificació administrativa introduïda en la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, que incorpora les regles de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior, es rebaixa el grau d'intervenció administrativa en els actes de disposició de les fundacions, en el sentit de disminuir els supòsits d'actes de disposició sotmesos a l'autorització del protectorat, que queden reduïts a dos: quan ho hagi exigit expressament el donant i quan ho estableixi una disposició estatutària.

D'aquesta manera, el nou article 333-1.2 del llibre tercer del Codi civil de Catalunya recull el caràcter excepcional dels supòsits d'operacions en què el producte no es reinverteix totalment o parcialment en el patri-

També se substitueix la necessitat d'autorització del protectorat per resoldre els supòsits de conflicte d'interessos en el cas que els patrons o persones vinculades vulguin fer una operació amb la fundació, per l'exigència



Foto: Parlament de Catalunya

moni de la fundació, quan estableix que, en aquests supòsits, *“el patronat, abans de dur a terme l'acte de disposició, ha de presentar una declaració responsable al protectorat en què faci constar que es donen aquestes circumstàncies i ha d'aportar un informe subscrit per tècnics independents que acrediti la necessitat de l'acte dispositiu i les raons que justifiquen la no-reinversió.”*

En qualsevol cas, i segons el que estableix el nou article 333-1.3 del llibre tercer, *“(…) els actes d'alienació o gravamen de béns immobles, establiments mercantils o béns mobles, amb valor de mercat superior a 15.000 euros, s'han de comunicar al protectorat abans d'executar-los. Si el valor de mercat supera els 100.000 euros o el 20% de l'actiu de la fundació que resulti del darrer balanç aprovat, el patronat, abans de la perfecció del contracte, ha de presentar una declaració responsable al protectorat en què faci constar que l'operació és beneficiosa per a la fundació i ha d'aportar un informe subscrit per tècnics independents que acrediti que l'operació respon a criteris economicofinancers i de mercat (...)”*.

d'una declaració responsable del patronat. Mitjançant aquesta declaració responsable, el patronat garanteix que ha valorat el conflicte d'interessos que es plantejava i que ha acordat dur a terme l'operació perquè ha quedat justificat que prevalen els interessos de la fundació sobre els particulars del patró o persones que s'hi equiparen. Així, l'article 332-10.2 del llibre tercer estableix que *“els patrons poden establir una relació laboral o professional retribuïda amb la fundació sempre que s'articuli mitjançant un contracte que determini clarament les tasques laborals o professionals que es retribueixen”*. No obstant això, aquest mateix precepte també estableix la condició que aquestes tasques laborals o professionals siguin diferents de les tasques i funcions que són pròpies del càrrec de patró.

En conseqüència, es regula en un mateix precepte el règim jurídic aplicable a les declaracions responsables. El nou article 332-13 del llibre tercer estableix que caldrà l'acord d'un mínim dels dos terços del nombre total de patrons (sense computar els que no vulguin votar per raó de conflicte d'interessos amb la

fundació) per adoptar-les, i que s'han de formular d'acord amb un model normalitzat i acreditar mitjançant un certificat signat pel secretari amb el vistiplau del president. Regula també el termini en què s'han de presentar al protectorat; els informes amb què, si escau, s'han d'acompanyar; el termini màxim en què s'ha de dur a terme l'operació objecte de la declaració responsable, i les conseqüències de la declaració responsable en cas d'inexactitud, falsedat o omissió en les dades. També, i segons el que s'estableix en aquest mateix precepte, prèviament a l'adopció de l'acord sobre la declaració responsable, els patrons han de disposar dels informes exigits per la llei i de la resta d'informació rellevant. La declaració responsable del patronat, juntament amb una còpia de l'informe que s'escaigui, s'han de presentar al protectorat prèviament a la formalització del negoci jurídic que és objecte de la declaració responsable. La formalització d'aquest negoci jurídic s'ha de perfeccionar en el termini de dos mesos a comptar de la data en què el patronat hagi presentat la declaració responsable.

Cal tenir en compte que la figura de la declaració responsable ha estat regulada de forma general en l'ordenament administratiu, en l'article 35 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya com a mesura de simplificació administrativa. En l'ordenament jurídic català, ja s'havien anat introduint mecanismes d'intervenció menys restrictius, amb caràcter general i per a les activitats econòmiques (la declaració responsable i la comunicació), a través del Decret 106/2008, de mesures per a l'eliminació de tràmits i simplificació de procediments per facilitar l'activitat econòmica. La introducció de la declaració responsable en la normativa fundacional comporta, en primer lloc, la implantació en aquest àmbit d'una mesura de simplificació administrativa i, en segon lloc, un canvi de paradigma, un canvi de ruta de l'intervencionisme de l'Administració —mitjançant control *ex ante*— en el funcionament de les fundacions, cap a una major confiança en la seva presa de decisions, en la seva

autonomia de gestió i, també, en la responsabilitat dels patrons.

En últim terme, la reforma fa possible que el càrrec de secretari de la fundació recaigui en una persona aliena al patronat, tot i que, en aquest supòsit, haurà d'advertir l'òrgan col·legiat sobre l'adequació a la legalitat dels acords adoptats. D'aquesta manera, s'enceta la possibilitat que els òrgans col·legiats comptin amb un instrument professionalitzat de garantia sobre l'adequació a la legalitat dels acords adoptats. En definitiva, la introducció de la declaració responsable esdevé una garantia per a les fundacions, atès que els permet disposar d'una persona externa al patronat —normalment un professional— que adverteixi i assessori sobre la legalitat dels acords que s'adopten en el seu si.

La Llei de caixes d'estalvis de Catalunya després de la modificació de juliol de 2012

Albert Carné

*Cap del Gabinet del Conseller d'Economia i Coneixement
Representant del Govern de la Generalitat
en la tutela dels processos de transformació de les caixes*

Novembre de 2012

Les caixes d'estalvis constitueixen una part fonamental en la història contemporània de l'economia catalana i, més concretament, del seu sistema financer. Això és així pel seu origen, en la major part dels casos centenari, en el qual es barregen la iniciativa pública i la privada però, també i sobretot, per la característica dual de la seva missió: d'un costat, l'estalvi i els serveis financers i, de l'altre, l'obra social. Una dualitat indestruïble, ja que l'una alimenta l'altra i és amb ambdues juntes que s'ha anat forjant en l'imaginari col·lectiu dels catalans una imatge de quotidianitat - familiaritat - que les ha incorporat des de fa molts anys al paisatge del país: al de la seva economia i al de les seves iniciatives culturals, científiques, educatives, socials i assistencials.

Per la seva naturalesa, pel fet de no tenir accionistes, les caixes reinverteixen els beneficis derivats de la seva activitat financera en obra cívica, que crea riquesa econòmica i social allà on opera. D'aquí ve, també, el seu arrelament al territori i als entorns concrets on van néixer i han desenvolupat la seva acció.

Francesc Cabana, historiador de l'economia de casa nostra, explica l'origen de les caixes com "la resposta de la societat catalana davant la crisi sistèmica que va desembocar en la Setmana Tràgica", i les defineix com "unes eines d'estabilitat econòmica la finalitat social de les quals va afavorir el desenvolupament industrial de la Catalunya del segle XX". Economia productiva i xarxes de protecció conformen, doncs, un binomi que permet endevinar la raó de ser d'aquell imaginari dels catalans.

És important entendre aquest binomi -la missió dual que arrenca del naixement mateix de les caixes- per posar en relleu la importància d'establir els mecanismes necessaris per, si desapareix una de les funcions, preservar-ne l'altra. Perquè és a partir d'aquesta realitat que pren tot el sentit la iniciativa legislativa que ha conclòs amb la modificació del Text refós de la Llei de caixes d'estalvis catalanes, objecte d'aquest comentari.

No és aquest l'espai per a l'anàlisi de les causes i les circumstàncies que han portat les coses al punt de fer necessari de promoure una modificació legal. Tanmateix, potser es fa imprescindible una breu referència.

La crisi del sistema financer pren intensitat, de manera singular a l'Estat espanyol, amb l'esclat de la bombolla immobiliària. Aquest fet i la successiva munió de decisions dels responsables comunitaris europeus amb relació a la regulació bancària i les noves exigències de capital, ha comportat els darrers anys que, tant els organismes reguladors espanyols -i, més concretament, el Banc d'Espanya- com el mateix Govern de l'Estat, hagin anat prenent també un conjunt d'iniciatives que han sacsejat de manera profunda el mapa bancari i de caixes espanyol. La reestructuració del sector financer de l'Estat ha representat un continu de fusions, intervencions, subhastes i absorcions que han tingut, entre altres conseqüències, la pràctica desaparició de les caixes d'estalvis. A Catalunya, de les deu caixes amb activitat financera que hi havia a l'inici de la dècada del 2000, es va passar després del reordenament inicial a tres i, més tard, amb l'entrada del FROB en el capital de dues d'elles, a una de sola.

Davant d'aquestes circumstàncies calia adaptar el marc legal català a l'esmentada reestructuració. Sobretot si tenim en compte la competència exclusiva que l'Estatut d'autonomia atorga al Govern de Catalunya en matèria de caixes d'estalvis en l'article 120.1.

ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA

Article 120

1. Correspon a la Generalitat, en matèria de caixes d'estalvis amb domicili a Catalunya, la competència exclusiva sobre la regulació de llur organització, respectant el que estableixi l'Estat en exercici de les competències que li atribueix l'article 149.1.11 i 13 de la Constitució. Aquesta competència inclou en tot cas:

- a) la determinació de llurs òrgans rectors i de la manera en què els diversos interessos socials hi han d'estar representats.**
- b) l'estatut jurídic dels membres dels òrgans rectors i dels altres càrrecs de les caixes d'estalvis.**
- c) El règim jurídic de la creació, la fusió, la liquidació i el registre.**
- d) l'exercici de les potestats administratives amb relació a les fundacions que creïn.**
- e) la regulació de les agrupacions de caixes d'estalvis amb seu social a Catalunya.**

La referència a l'Estatut i a les competències exclusives que atorga al Govern de la Generalitat és rellevant si es tenen en compte els reials decrets que el Govern de l'Estat havia impulsat el juliol de 2010 i el febrer de 2012. El Reial decret llei 11/2010, de 9 de juliol, dels òrgans de govern i altres aspectes jurídics de les caixes d'estalvis, va establir una diferenciació nítida entre les caixes que controlaven l'entitat a la qual havien traspassat l'activitat financera i aquelles altres que havien deixat de fer-ho. Uns mesos més tard, el 3 de febrer de 2012, el Reial decret llei 2/2012, de sanejament del sector financer, davant la necessitat d'accelerar la reestructuració, introduïa noves modificacions, determinava la nova governança de les entitats que havien perdut el control de la seva entitat financera, i establí un conjunt de consideracions per a la seva transformació en fundacions de caràcter especial, definint alhora el marc administratiu per al control i la tutela.

És a partir de la dinàmica que es desprèn dels reials decrets esmentats, promoguts pel Govern de l'Estat, que el Govern de Catalunya impulsa el nou text de modificació de la Llei catalana i es fixa un triple objectiu: l'assegurament de les obres socials, l'arrelament d'aquestes al territori al qual han estat històricament vinculades i, finalment, la continuïtat del control i la tutela per part de la Generalitat de Catalunya, que vénen determinats en l'article 120.1 de l'Estatut d'autonomia comentat abans.



Foto: DGRIP/Rubén Moreno

Per tal d'encarar la modificació del text vigent, són diverses les fonts que podien resultar inspiradores, tot i que en cap cas s'observa un paral·lelisme que permeti un aprofitament complet. El cas francès de les caisses d'épargne, el de les casse di risparmio italianes o el de les raiffeisen alemanyes, per citar uns exemples, si bé tenen punts de connexió pel que fa a la reestructuració del sector en cadascun dels països, fan molt difícil l'extrapolació, tant pel moment econòmic en què van afrontar les reformes com per la clara diferència dels marcs normatius originals. Potser en el cas italià, l'arquitectura dels patronats de les fundacions resultants ha resultat suggerent quant a l'observació de la composició plural, amb un component rellevant de la societat civil i dels territoris.

El Govern de Catalunya va promoure la modificació del Text refós de la Llei de caixes catalanes atenent la situació d'aquelles entitats que ja no tenen el control de l'entitat bancària a la qual van traspasar l'activitat financera o que han vist reduïda la participació en el capital per sota del 25%. L'article 69 del nou text aprovat considera el supòsit de poder constituir de manera voluntària una fundació de caràcter especial, encara que es mantingui el control del banc, cas en què caldrà atribuir a la nova fundació l'usdefruit de les accions d'aquell.

D'aquesta manera, totes les caixes catalanes passen a tenir un marc legal que, independentment de la seva situació en el moment de promulgar-se la nova Llei, permet preservar el futur de les seves obres socials, separant aquest futur de les circumstàncies del negoci bancari segregat i de les derives que prengui la seva evolució amb el pas del temps. Es tractava de bastir un model pensant més en el mitjà i el llarg termini que no pas en la situació actual o immediata.

Quina serà la composició de l'accionariat dels bancs que han rebut el negoci financer de les caixes, no ara sinó d'aquí a deu, vint o cinquanta anys? Més enllà de qui tingui ara la propietat dels bancs o de qui se l'adjudiqui, ¿qui pot garantir que, d'aquí a un temps incert, no serà majoritàriament d'uns accionis-

tes internacionals totalment aliens als interessos socials i territorials de les noves fundacions? D'aquí ve la necessitat de la transformació; però, a més, i sobretot, buscant de desvincular d'una manera nítida ambdues institucions, la bancària i la fundacional i, alhora, de salvaguardar per a aquesta tant el patrimoni com els actius afectes a la seva obra social.

Les principals modificacions que aporta el nou Text refós es troben en l'article segon i es concreten per mitjà de la inclusió d'un nou capítol, el novè, que es dedica de manera completa a la definició de tots els aspectes relacionats amb les fundacions anomenades "especials". Però és en la composició dels patronats on l'addició del capítol novè aporta les principals novetats pel que fa a la governança de les entitats un cop transformades. Per aquest motiu, pot tenir interès repassar amb deteniment l'article 64, sobre la composició del patronat, i afegir alguns comentaris que puguin explicar millor el sentit del text.

Article 64. Composició del patronat

1. El patronat és format per un màxim de vint membres, que han d'ésser persones físiques i jurídiques públiques o privades. Les privades han de sumar sempre un percentatge superior al 75% del nombre total de patrons. Es vol reforçar el caràcter privat de les noves fundacions a través de la naturalesa majoritàriament privada dels patrons, de manera que puguin recollir l'expressió clara de la societat civil. Aquest és un tret que vol seguir la tradició de les caixes catalanes d'ençà la promulgació de la primera Llei de caixes de Catalunya, als anys vuitanta, en la qual es donava preeminència a les entitats fundadores, establint així un nexa de continuïtat amb la història.

2. S'ha de procurar que els patrons de la fundació especial siguin entitats i persones rellevants en tasques culturals, científiques, benèfiques, cíviques, econòmiques o professionals en els àmbits en què es pretengui desenvolupar l'obra social. En concret, els patrons haurien de pertànyer als grups vinculats o relacionats amb la fundació especial següents:

a) Persones jurídiques, públiques o privades, fundadores o de llarga tradició en el govern

de la caixa d'estalvis, o entitats públiques de base territorial amb presència en aquesta.

Les representacions del grup a) permeten mantenir el vincle amb l'origen històric de l'entitat -el seu "primer origen"- i, alhora, també preserven el necessari arrelament als territoris del país on s'ha desenvolupat l'activitat.



Foto: DGRIP/Rubén Moreno

b) Persones jurídiques privades que acompleixen activitats de mecenatge i aporten recursos a l'entitat.

És imprescindible donar cabuda a patrons-mecenes, entitats i persones que, amb l'aportació de nous recursos econòmics, ajudin a consolidar i impulsar l'obra social. En aquest sentit, a l'hora d'escriure aquest comentari sobre el nou text legal, ja hi ha el precedent d'una entitat bancària que, en ser la receptora del negoci financer de l'antiga caixa, ha volgut vincular-se també a l'obra social de la fundació hereva d'aquella, exercitant així una part de la seva responsabilitat social corporativa. Un bon exemple a tenir en compte en transaccions futures.

c) Persones jurídiques públiques o privades que promoguin activitats similars a les que són objecte de la fundació especial o relacionades amb aquestes i que puguin aportar coneixement i sinergies en l'àmbit d'actuació de la fundació i de les activitats o els programes que es pretenguin accomplir. Es podria dir que és en els patrons del grup c) on rau d'una manera més clara la capacitat d'orientar l'estratègia a seguir pel que fa a les activitats de la fundació. El coneixement de les necessitats socials, científiques, culturals, educacionals i de qualsevol altre tipus, així com

l'experiència en aquests camps de les entitats i les persones que les representen, són la millor garantia del bon criteri en la tasca de definir què cal fer en cada moment.

d) Persones físiques de reconegut prestigi proposades pels altres grups del patronat.

Cal fer possible que aquelles personalitats que gaudeixen d'un prestigi que ha estat reconegut per la societat tinguin també cabuda en les fundacions especials, per aportar-hi el seu segell i contribuir a la bona governança a partir les seves visions personals.

En parlar dels òrgans de govern cal esmentar també que els presidents o presidentes de les noves fundacions han de ser nomenats entre els membres dels grups c) o d) a proposta de la resta de grups. És aquesta una limitació que vol reiterar els arguments exposats en explicar el punt 1 de l'article 64.

Quant a les funcions de control de les fundacions especials, seran potestat del Govern de la Generalitat de Catalunya per mitjà de l'acció compartida entre el Departament de Justícia, a través del Protectorat de Fundacions, en allò que afecta les qüestions de legislació civil de Catalunya, i d'Economia pel que fa al seu objecte, activitat i continuïtat, així com al seu pressupost. D'aquesta manera, més enllà de les garanties i controls que estableixin privadament les mateixes fundacions especials a través dels seus estatuts i reglaments, es vol garantir una tutela i control estrictes, que preservin el funcionament correcte de les entitats, així com la transparència de la seva gestió.

El 17 de juliol de 2012, el Parlament de Catalunya va aprovar, amb el vot favorable d'una àmplia majoria dels grups de la cambra catalana, el Projecte de Llei proposat pel Govern de modificació del Text refós de la Llei de caixes d'estalvis de Catalunya que havia estat presentat per al tràmit de lectura única¹. Va ser la culminació de mesos de feina i, sobre-

¹ L'autor vol remarcar d'una manera molt especial la iniciativa, l'impuls i l'orientació que Andreu Mas-Colell, conseller d'Economia i Coneixement, ha donat a la modificació del Text refós de la Llei de caixes d'estalvis de Catalunya.

tot, de diàleg. Diàleg amb les caixes d'estalvis, amb els agents socials, amb les institucions de representació del món local i amb els grups parlamentaris. Un debat previ que va permetre recollir diferents aportacions i millores en el text però que, per damunt de tot, va palesar l'existència inequívoca d'aquell imaginari col·lectiu esmentat al començament d'aquest text. Un imaginari en el qual les caixes d'estalvis han esdevingut una referència important en la vida de la gent d'aquest país durant més d'un segle.

Un menjador social, un casal d'avis, un premi cultural, una beca per a la recerca, un edifici modernista, l'ajut a una entitat del tercer sector, un paratge protegit del nostre país... qualsevol d'aquests beneficis situats d'aquí a cinquanta anys seran la prova, per a aquells que en siguin testimonis, de la importància de les entitats de la societat civil de Catalunya des de temps immemorials. I també la petjada inborrable de les caixes d'estalvis catalanes.

FAQs on Scottish Independence

Charlie Jeffery

Catedràtic de Ciències Polítiques a la Universitat d'Edimburg

Charlie Jeffery és Director de l'Escola de Ciències Polítiques i Socials de la Universitat d'Edimburg. Col·labora amb el Centre Ernest Lluch de la Universitat Internacional Menéndez y Pelayo (UIMP).

Ha realitzat nombroses investigacions en àrees del seu interès, especialment la "Devolution" al Regne Unit, la governança multinivell al si de la Unió Europea, i el sistema federal alemany.



1. How likely is Scottish independence?

Now the Edinburgh Agreement between the Scottish and UK Governments has been signed, on 15 October 2012, it is clear that the Scots will vote on establishing an independent state by the end of 2014. The pro-independence Scottish National Party's preferred question to put to the voters is: 'Do you agree that Scotland should become an independent country?'

Whether the Scots will vote for independence is unclear. There are now more or less weekly opinion polls on the Scottish constitutional debate. They ask different questions in different ways. Very few have indicated that independence is a more popular option than the status quo, and more recent polls appear to show a hardening of opposition to independence. That said, we are only in the very early stages of the referendum campaign. As the campaign develops, the 'Yes' campaign will be driven by a party, the SNP, with a formidable campaigning machine, a clear message and a leader of real presence. The 'No' (or more precisely 'Better Together') campaign led by Alistair Darling has the challenging task of building a consistent vision across three pro-union parties in both their Scottish and Westminster guises.

What both opinion polls, and more sophisticated time series on public attitudes on the constitutional question show, is that the most

Scots would like fuller powers for the Scottish Parliament, including significantly greater tax powers, options now often described as 'devo-max' or 'devo-plus'. The SNP had hoped to have 'devo-max' as an option in the 2014 referendum. The UK Government refused. One of the interesting questions is whether voters who prefer maximum devolution within a continuing UK will vote now that they are faced with a straight question of independence, yes or no? It is these voters that the yes and no campaigns will focus hard on.

2. Would Scotland be financially better or worse off if independent from the UK?

Like many questions about Scottish independence the answer is unknowable unless and until it happens. Supporters of independence claim that a Scotland with the fiscal policy levers of an independent state would be better able to respond to Scottish needs than UK-wide policies currently can. Opponents point to risks of not being part of a larger state with a greater capacity to pool risk. Perhaps the best guide are the annual estimates of all government spending and revenues in Scotland, produced by the Scottish Government and generally regarded as reliable, which suggest that if tax revenues from oil and gas in Scottish waters are included, then Scotland has generally 'paid its way' in the UK in the last few years, or at least has a lower public sector deficit than the rest of the UK. Of course oil and gas is now a declining asset, though will

certainly make a significant fiscal contribution for another thirty years or more.

3. What currency would it use? Could it issue its own currency or adopt the euro for example?



© Scottish Parliamentary Corporate Body – 2012

Scotland certainly could issue its own currency, but the SNP Government would prefer to find a way of maintaining the Bank of England's monetary policy framework to help underpin the Scottish economy. So its policy is that an independent Scotland would use the pound sterling, and would look to a direct relationship with the Bank of England to coordinate Scotland's fiscal policies with the needs of a Rest-UK/Scottish shared currency area. It is not yet clear what kind of relationship the Bank of England would foresee with an independent Scotland. The UK Government does not favour a system of sterling area governance that would give an independent Scotland a role in sterling zone monetary policy. The Euro remains in principle an alternative in the longer term, but given the Eurozone's current problems is unlikely to be a real alternative for the foreseeable future.

4. Would an independent Scotland be able to sustain free university tuition fees without financial support from the UK?

If Scotland were independent, students from the rest of the UK would, under EU rules, have access to the same conditions as Scottish domiciled students, that is at the moment free university tuition. The SNP Government would ideally like - whether or not Scotland becomes independent - to explore ways of levying some kind of administrative charge on EU students, which would then apply also to rest of UK students if Scotland were independent. Scotland would certainly be able to sustain free tuition because the number of 'free' (that is taxpayer-funded) places would be the same as now; the problem would be the high level of demand that might come from English students if fees there remain at current levels; the danger would be that Scots students would be crowded out from Scottish universities by overwhelming English demand.

5. If economic and fiscal policy powers were to revert to Scotland would there be a radically different policy followed than currently in the UK. For example, would taxation be higher to fund better public services?

All the hints from the SNP have been about lower tax burdens, especially in corporate taxation. Scotland does have higher public spending per head than in England, but the annual revenue and spending estimates also suggest that Scotland raises more tax revenues per head than England, if North Sea revenues in Scottish waters are attributed to Scotland.

6. What would be the main sources of state income? Is it viable to remain highly dependent on oil/gas revenue if climate change might mean increasing taxation on carbon emissions?

Again the answer is unknowable until and unless it happens, but clearly North Sea revenues would be a much bigger proportion of an independent Scotland's revenues than they are currently in the UK. The challenges are perhaps less about carbon taxation than the

often substantial fluctuations in world oil and gas prices which impact directly on tax revenues. Hedging against such fluctuations would be a central priority. The most important longer term hedge would be future incomes from renewable energy sources, especially wind, wave and tidal power, where Scotland has massive potential.

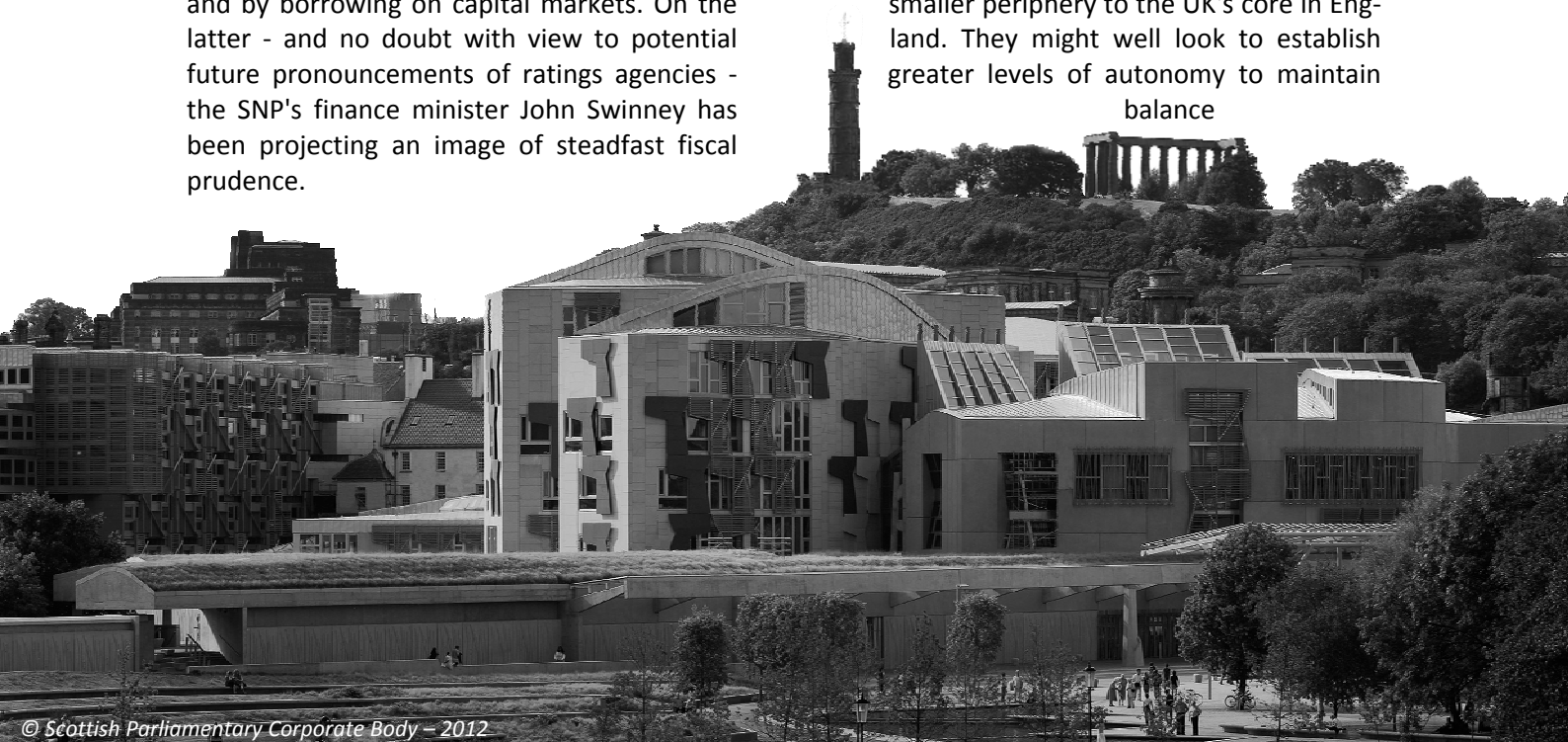
7. How will Scotland fund major infrastructure projects such as high speed rail?

Just as other states do: by using tax revenues and by borrowing on capital markets. On the latter - and no doubt with view to potential future pronouncements of ratings agencies - the SNP's finance minister John Swinney has been projecting an image of steadfast fiscal prudence.

James Mitchell of Strathclyde University has shown that the SNP membership is increasingly sceptical on NATO withdrawal. And the removal of nuclear weapons would surely be central to any independence negotiations, and current positions could shift in those negotiations.

9. What would Scottish independence mean for Wales and NI. Would the UK become an English state in all but name?

Wales and Northern Ireland would become a smaller periphery to the UK's core in England. They might well look to establish greater levels of autonomy to maintain balance



8. Would the Scottish based UK army regiments become Scottish and how would defence policy be split - what about the nuclear submarines - how much would these changes cost?

There are plenty of hints that the SNP would like to maintain a defence union with the rest of the UK if it became independent, which would make any transition around Scottish-based UK forces easier to envisage. But there are big sticking points: the SNP's commitment to withdraw Scotland from NATO, and its commitment to the removal of nuclear weapons from Scotland. It should be noted that recent research among SNP members by

with 'Anglo-UK'. There are signs in recent research by the Universities of Edinburgh and Cardiff and the Institute for Public Policy research that the English are beginning to look for their own distinctive governing arrangements. The UK could transform into a looser grouping of self-governing nations as a consequence of Scottish independence.

10. Who would be the head of state of an independent Scotland? Would it be the Queen as the SNP prefers or would the post of president or equivalent be created?

The SNP has been quite clear that Queen Elizabeth is also 'The Queen of Scots' and would

be the head of state of an independent Scotland.

11. How do you see case of Catalonia?

The agreement of the UK Government to enable a Scottish independence referendum is, of course, highly significant in Catalonia. The UK Government ultimately felt that it could not deny a referendum in a situation in which a party - the SNP - had won a parliamentary majority after an election in which it had publicly committed to delivering a referendum. The calculation was that to oppose this would be an affront to the Scottish voter which

would further strengthen support for independence. The CiU now appears to be in a similar position to the SNP: seeking an overall parliamentary majority to give it a mandate to hold a referendum on Catalan independence. Should it win that majority in November, Señor Rajoy will face the same calculation as the UK Government faced: accept a referendum and campaign against independence; or reject the referendum and run the risk of stoking up further support for independence.

Preguntes freqüents sobre la independència escocesa

Charlie Jeffery

*Catedràtic de Ciències Polítiques
a la Universitat d'Edimburg*

1. Com és de possible la independència d'Escòcia?

Ara que l'Acord entre els governs d'Edimburg d'Escòcia i el Regne Unit s'ha signat, el 15 d'octubre de 2012, els escocesos votaran sobre l'establiment d'un estat independent a finals del 2014. El Partit Nacional Escocès (SNP), que és pro independència, hauria preferit que la qüestió sobre la qual s'hauran de pronunciar els votants fos: "Esteu d'acord que Escòcia esdevingui un país independent?"

Si els escocesos votaran o no a favor de la independència no està clar. En l'actualitat hi ha enquestes d'opinió més o menys setmanals sobre el debat constitucional d'Escòcia, que plantegen preguntes diferents i de diferents maneres. Molt poques han indicat que la independència sigui una opció més popular que l'status quo actual, i les enquestes més recents semblen mostrar un enduriment de l'oposició a la independència. Dit això, només estem a les primeres etapes de la campanya del referèndum. A mesura que la campanya avanci, d'una banda la campanya del 'Sí' serà impulsada per un partit, l'SNP, dotat d'una formidable maquinària per fer campanya i d'un missatge clar i d'un líder amb presència real. La campanya del "No" -o més concretament, del "Better Together" ("Millor Tots Junts")- estarà dirigida per Alistair Darling i té la difícil tasca de construir una visió coherent entre els tres partits a favor de la unió, tant de la banda escocesa com de la del Parlament de Westminster.

El que mostren ambdues enquestes d'opinió, i les més sofisticades sèries temporals referents a l'actitud pública sobre la qüestió constitucional, és que a la majoria dels escocesos els agradaria dotar de més poders el Parlament escocès, amb unes potestats tributàries significativament majors. Aquestes opcions s'han descrit com "devolució màx" (devo-max) o "devolució plus" (devo-plus). L'SNP havia esperat tenir la "devolució màx" com una opció a escollir en el referèndum de 2014, però el Govern britànic s'hi va negar. Una de les qüestions interessants és si els votants que prefereixen la desconcentració màxima tot i continuar dins del Regne Unit votaran ara que s'enfronten a una pregunta directa sobre la independència a favor del sí o del no. Les campanyes del sí i del no s'adreçaran especialment a aquests votants.

2. Escòcia millorarà o empitjorarà financerament si és independent del Regne Unit?

Igual que moltes preguntes sobre la independència d'Escòcia, la resposta és impossible de conèixer fins que la qüestió s'esdevingui. Els partidaris de la independència declaren que una Escòcia amb control de la política fiscal d'un estat independent respondria millor a les necessitats del poble escocès que no pas ho poden fer les actuals polítiques vigents al Regne Unit. Els opositors assenyalen els riscos de no ser part d'un estat més gran, amb una major capacitat de gestionar conjuntament els riscos. Potser la millor guia són les estimacions anuals de tota la despesa pública i els ingressos a Escòcia, elaborades pel Govern escocès i generalment considerades com a fiables: suggereixen que si els ingressos fiscals provinents del petroli i del gas en aigües d'Escòcia s'inclouen, Escòcia en general hauria "pagat el seu

propi camí” al Regne Unit els últims anys, o almenys té un dèficit del sector públic inferior que la resta del Regne Unit. Per descomptat, el petroli i el gas són ara un actiu en declivi, encara que sens dubte significarien una contribució fiscal important per als propers trenta anys o més.

3. Quina moneda es faria servir? Podria emetre la seva pròpia moneda o adoptar l'euro, per exemple?

Certament, Escòcia podria emetre la seva pròpia moneda, però el Govern de l'SNP preferiria trobar una manera de mantenir el marc de política monetària del Banc d'Anglaterra per ajudar a apuntalar l'economia escocesa. Per això, la seva política és que una Escòcia independent utilitzaria la lliura esterlina, i mantindria una relació directa amb el Banc d'Anglaterra per coordinar les polítiques fiscals d'Escòcia amb les necessitats d'una zona monetària compartida entre la regió formada per les altres parts del Regne Unit i Escòcia. Encara no està clar quin tipus de relació podria preveure el Banc d'Anglaterra amb una Escòcia independent. El Govern del Regne Unit no està a favor d'un sistema de govern sobre la lliura esterlina que donaria a una Escòcia independent un paper en la política monetària de la zona de la lliura. L'euro es manté, en principi, com una alternativa a llarg termini, però tenint en compte els problemes actuals de la zona euro és poc probable que sigui una alternativa real en un futur previsible.

4. Una Escòcia independent podrà mantenir gratuïtes les taxes universitàries sense el suport financer del Regne Unit?

Si Escòcia esdevingués independent, els estudiants de la resta del Regne Unit podrien, segons les normes de la Unió Europea, tenir accés a les mateixes condicions que els estudiants domiciliats a Escòcia, és a dir, podrien accedir a la matrícula universitària gratuïta. Al Govern SNP li agradaria -independentment que Escòcia s'independitzi o no- explorar maneres de percebre algun tipus d'ingrés provinent dels estudiants de la UE, que després s'aplicaria també a la resta d'estudiants del Regne Unit si Escòcia fos independent. Sens dubte, seria capaç de mantenir la matrícula gratuïta perquè el nombre de places “gratuïtes” -que són finançades pels contribuents- seria el mateix que ara. El problema seria l'alt nivell de demanda que podria venir dels estudiants anglesos, si les taxes es mantenen als nivells actuals. El perill seria que els estudiants escocesos fossin desplaçats de les universitats escoceses en cas d'una aclaparadora demanda anglesa.

5. Si els poders econòmics i fiscals es retornessin a Escòcia, hi hauria una política radicalment diferent de la que actualment segueix el Regne Unit? Per exemple, podria haver-hi una major tributació per finançar uns serveis públics millors?

Totes les pistes que dona l'SNP van en el sentit que son partidaris de càrregues tributàries més baixes, sobretot en matèria de fiscalitat de les empreses. Escòcia té una major despesa pública per càpita que Anglaterra, però els ingressos anuals i les estimacions de despeses també suggereixen que Escòcia genera més ingressos fiscals per càpita que Anglaterra, si els ingressos del mar del Nord en aigües d'Escòcia s'atribueixen a Escòcia.

6. Quines serien les principals fonts d'ingressos de l'Estat? És viable seguir sent altament dependents dels ingressos derivats del petroli i del gas si el canvi climàtic implica un augment dels impostos sobre les emissions de carboni?

Novament, la resposta és desconeguda fins que s'esdevingui, però els ingressos del mar del Nord clarament serien una proporció molt més gran dels ingressos d'una Escòcia

independent del que són en l'actualitat per al Regne Unit. Els reptes es deriven menys dels impostos sobre les emissions de carboni que de les substancials fluctuacions dels preus mundials del petroli i del gas, els quals tenen un impacte directe en els ingressos fiscals. La cobertura davant d'aquestes fluctuacions seria una prioritat central. La cobertura més important, a llarg termini, implicaria futurs ingressos procedents de les fonts d'energia renovables, especialment eòlica, de les onades i de les marees, en què Escòcia té un potencial enorme.

7. Com finançarà Escòcia els grans projectes d'infraestructura, com el ferrocarril d'alta velocitat?

Igual que ho fan els altres estats: mitjançant l'ús dels ingressos fiscals i d'endeutament en els mercats de capital. En aquest sentit -i sens dubte amb la vista posada en possibles futurs pronunciaments de les agències de qualificació-, el ministre de Finances de l'SNP, John Swinney, ha estat projectant una imatge de prudència fiscal ferma.

8. Els regiments de l'exèrcit del Regne Unit amb base a Escòcia es convertiran en escocesos? I com es dividirà la política de defensa? Què passarà amb els submarins nuclears? Quant costarien aquests canvis?

Hi ha molts indicis que a l'SNP li agradaria mantenir una defensa unida amb la resta del Regne Unit si Escòcia esdevé independent, el que faria més fàcil de plantejar qualsevol procés de transició respecte de les forces britàniques amb base en el territori d'Escòcia. Però hi ha molts esculls: el compromís de l'SNP de retirar Escòcia de l'OTAN, i el seu compromís amb l'eliminació de les armes nuclears d'Escòcia. Cal assenyalar que la investigació recent entre membres de l'SNP, feta per James Mitchell, de la Universitat de Strathclyde, ha demostrat que els afiliats de l'SNP són cada vegada més escèptics sobre la retirada de l'OTAN. L'eliminació de les armes nuclears segurament seria un tema fonamental dins les negociacions d'independència, i les posicions actuals podrien canviar durant aquestes negociacions.

9. Què significaria la independència d'Escòcia per a Gal·les i Irlanda del Nord? El Regne Unit esdevindria un estat anglès en tot menys en el nom?

Gal·les i Irlanda del Nord es convertirien en una perifèria més petita del nucli anglès del Regne Unit. Ells podrien aspirar a gaudir de majors nivells d'autonomia per mantenir l'equilibri amb el "Regne Unit anglès". Hi ha indicis en investigacions recents efectuades per les universitats d'Edimburg i de Cardiff i de l'Institut de Recerca de Polítiques Públiques que els anglesos estan començant a buscar els seus propis arranjaments distintius de governança. El Regne Unit podria esdevenir una agrupació laxa de nacions autònomes, com a conseqüència de la independència escocesa.

10. Qui seria el cap d'estat d'una Escòcia independent? Seria la reina, com l'SNP prefereix, o es crearia el càrrec de president o un equivalent?

L'SNP ha estat bastant clar sobre el fet que la reina Isabel és també "la reina dels escocesos" i seria el cap d'estat d'una Escòcia independent.

11. Com veu el cas de Catalunya?

L'acord del Govern del Regne Unit per permetre un referèndum sobre la independència escocesa és, per descomptat, molt important a Catalunya. El Govern del Regne Unit, en

última instància, va considerar que no podia negar un referèndum en una situació en la qual una de les parts -l'SNP- havia guanyat una majoria parlamentària després d'unes eleccions en les quals s'havia compromès públicament a la convocatòria d'un referèndum. El càlcul era que oposar-se a això seria una ofensa a la voluntat electoral escocesa que enfortiria, encara més, el suport a la independència. En el cas català, CiU ara sembla estar en una posició similar a la de l'SNP: la recerca d'una majoria absoluta parlamentària pot donar-li un mandat de celebrar un referèndum sobre la independència catalana. En cas que guanyi aquesta majoria al novembre, el senyor Rajoy s'enfrontarà al mateix càlcul a què el Govern del Regne Unit s'enfrontà: acceptar un referèndum i fer campanya contra la independència, o bé rebutjar el referèndum i córrer el risc d'atjar més adhesió en pro de la independència.

L'expérience du Québec

Jacques Drouin

*Director general d'Eleccions del Quebec (Canadà)
i president de la Comissió de Representació electoral*

El director general d'Eleccions de la regió quebequesa del Canadà és designat per l'Assemblea Nacional del Quebec per una majoria qualificada de 2/3 parts per un mandat de set anys i actua amb total independència del poder executiu i dels partits polítics.

El Sr. Drouin ocupa aquest càrrec actualment i va ser escollit per unanimitat. Entre les seves funcions hi ha la d'organitzar la celebració d'eleccions i referèndums o controlar les aportacions i les despeses dels partits polítics. També garanteix el ple exercici del dret de vot, a més de promoure els valors democràtics en la societat del Quebec.



1.- Deux référendums sur l'avenir constitutionnel se sont tenus au Québec, soit en 1980 et en 1995. Pouvez-vous expliquer brièvement le contexte entourant ces consultations et les résultats de chacun?

Le référendum de 1980 fait suite à l'élection, en 1976, du Parti québécois, qui s'était engagé dans sa plateforme politique à tenir un référendum sur la question nationale dans le premier mandat de son gouvernement. C'était la première fois que les Québécois éalisaient un parti qui pronait la souveraineté du Québec. La position constitutionnelle présentée par le Parti québécois, dirigé par René Lévesque, était celle d'une souveraineté-association, c'est-à-dire l'accession à l'indépendance du Québec assortie d'une entente entre ce nouvel État et le Canada sur certaines questions politiques et économiques. En 1980, on a donc demandé aux 4 millions d'électeurs québécois s'ils autorisaient le gouvernement du Québec à négocier une telle entente avec le Canada. Le libellé de la question prévoyait que tout changement de statut politique résultant des négociations devrait faire l'objet d'un second référendum. Ce second référendum ne fut pas nécessaire puisqu'une majorité des électeurs se sont prononcés contre le projet du gouvernement québécois. 59,56 % des votes valides ont été enregistrés pour le camp du Non, contre 40,44 % pour le camp du Oui. 85,61% des électeurs ont pris part à l'exercice populaire.

À la suite de cette défaite référendaire, des négociations constitutionnelles ont été entreprises dans l'objectif de répondre aux attentes et aux aspirations de la population québécoise. Un premier ministre canadien, Brian Mulroney (1984-1993), proposait un accord afin de réintégrer le Québec dans le giron canadien, puisque ce dernier n'avait pas signé l'accord intervenu en 1982 entre l'État fédéral et les autres provinces canadiennes permettant le rapatriement de la constitution canadienne. Les efforts en ce sens n'ont pas porté fruits, de telle sorte que dans la foulée de l'échec d'importantes rondes de négociations constitutionnelles au début des années 1990, le Parti québécois est reporté au pouvoir en 1994. En campagne électorale, le chef du Parti québécois, Jacques Parizeau, est très clair sur ses intentions de tenir un référendum sur la souveraineté du Québec, ce qu'il concrétisera en octobre 1995. On demande alors aux Québécois s'ils acceptent que le Québec devienne souverain, après avoir offert formellement au Canada un nouveau partenariat économique et politique. On ne parlait pas, cette fois-ci, d'un second référendum et la Loi référendaire prévoyait que les négociations avec le gouvernement fédéral ne pourraient se prolonger au-delà d'un an après le référendum, sauf décision de l'Assemblée nationale du Québec. Cette fois-ci, le résultat a été beaucoup plus serré. 50,58% des votes valides ont été enregistrés pour le camp du Non, contre 49,42%

pour le camp du Oui. 54 288 voix séparaient les deux camps. Ce scrutin a fortement mobilisé la population québécoise; 93,52% des électeurs québécois se sont présentés aux urnes.

2. Comment s'organise un référendum dans votre pays?

C'est la Loi sur la consultation populaire qui encadre la tenue des référendums au Québec. Cette loi vise à favoriser l'égalité des chances entre les options en présence en assurant un contrôle des revenus et des dépenses des comités nationaux (voir ci-dessous). Il s'agit essentiellement d'une adaptation de la Loi électorale et le

3. Lors de la tenue d'un référendum, comment sont articulées les campagnes électorales pour le Oui et pour le Non?

Loi sur la consultation populaire a comme originalité de regrouper les différentes options en présence sous autant de comités nationaux. Les députés de l'Assemblée nationale peuvent s'inscrire en faveur de l'une ou l'autre des options soumises à la consultation populaire, dans un délai de 5 jours suivant l'adoption de la question ou du projet de loi. Les membres inscrits en faveur d'une option forment le « comité provisoire » pour cette option. Une réunion de chacun des comités provisoires

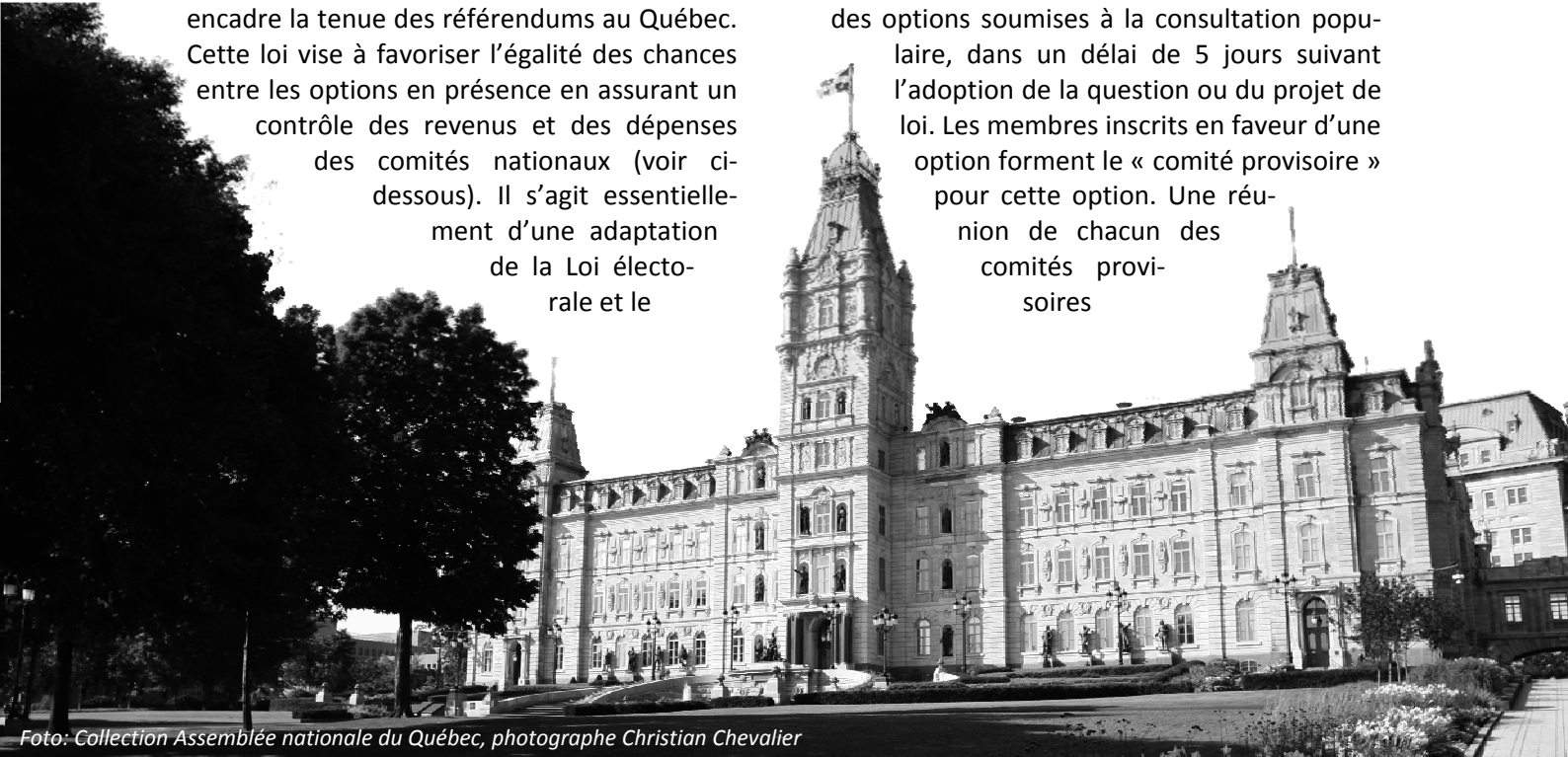


Foto: Collection Assemblée nationale du Québec, photographe Christian Chevalier

référendum est fait au moyen d'un scrutin dont le déroulement est analogue à celui d'une élection générale.

Une fois que le gouvernement fixe par décret la tenue d'un référendum, c'est le Directeur général des élections du Québec, qui a la responsabilité d'en assurer la tenue et d'en surveiller le déroulement. Notre institution est neutre, indépendante du gouvernement et impartiale. Nos responsabilités touchent l'ensemble des activités liées à la tenue d'un référendum. Nous devons notamment assurer la formation du personnel électoral, assurer le respect du financement des comités nationaux et le contrôle des dépenses réglementées, recevoir les plaintes, faire enquête et intenter des poursuites judiciaires, si nécessaire ainsi qu'informer le public.

est convoquée par le Directeur général des élections du Québec pour que soient nommés les présidents de chaque comité et que soient adoptés les règlements de régie interne des comités. À l'issue de cette rencontre, les comités provisoires deviennent les « comités nationaux ». Un groupe favorable à l'une ou l'autre des options peut demander à être affilié au comité national pertinent. Ce dernier dispose de 7 jours pour statuer sur cette demande. En outre, la loi prévoit qu'une brochure expliquant les options soumises à la consultation doit être mise à la disposition des électeurs dix jours avant le scrutin. Les comités nationaux sont responsables de fournir le contenu du texte de ces brochures, et le Directeur général des élections s'assure que chaque option dispose d'un espace égal dans cette brochure.

Essentiellement, les comités nationaux ont les mêmes droits et responsabilités que les partis politiques en période électorale. Il est important de noter, entre autres, que seuls les comités nationaux sont autorisés à faire des dépenses durant la campagne référendaire et que ces dépenses, de même que les contributions versées aux comités nationaux, font l'objet de limites.

4. Quelle est l'intervention de l'État fédéral dans l'organisation de référendums au Québec?

Il est important de mentionner qu'au Canada, les provinces ont la possibilité d'organiser des référendums sur les sujets de leur choix. Il revient également aux administrations électorales provinciales de superviser ces consultations populaires, lorsqu'elles se tiennent à l'échelon provincial. C'est ainsi que le gouvernement du Québec a pu décider, à deux reprises, de tenir un référendum sur l'avenir constitutionnel de la province. En somme, c'est aux institutions québécoises que revient la décision de tenir un référendum sur son territoire, d'en fixer les règlements et d'en superviser la tenue.

Évidemment, si le gouvernement fédéral n'intervient pas dans le processus référendaire proprement dit, il va de soi que les enjeux entourant la tenue d'un référendum sur l'avenir constitutionnel du Québec le préoccupent grandement et qu'un appui de la population québécoise à la souveraineté dans une telle consultation entraînerait des négociations entre le Canada et le Québec. La réaction du gouvernement fédéral dans une telle situation constitue un enjeu sensible et stratégique qu'un gouvernement doit prendre en compte dans l'élaboration de ses démarches référendaires. À titre d'exemple, il revient à l'Assemblée nationale d'adopter le texte de la question référendaire. Depuis 1998, une loi fédérale (la Loi de clarification) prévoit les conditions à remplir pour que le gouvernement fédéral accepte d'entrer en négociations avec un gouvernement provincial qui désire faire sécession. Essentiellement, les deux critères sont la clarté de la question ainsi que la clarté de la majorité qui s'exprime en faveur

du projet de souveraineté. Cette loi ne remet pas en cause, a priori, la prérogative qu'a l'Assemblée nationale de déterminer la question de la consultation. A posteriori, elle pourrait toutefois mener le gouvernement fédéral à refuser de reconnaître le résultat du référendum, si la question est jugée ambiguë. Aucun référendum sur la souveraineté ne s'est tenu depuis l'adoption de cette loi, ce qui fait qu'il est difficile d'en mesurer la portée.



Foto: Collection Assemblée nationale du Québec, photographe Christian Chevalier

5. Y a-t-il quelque chose d'autre que vous désiriez commenter à propos des référendums dans votre pays?

Les deux référendums se sont déroulés dans un esprit pacifique et démocratique exemplaire. Avec un résultat aussi serré que celui de 1995 et sur une question aussi cruciale que celle de la souveraineté d'une nation, il faut souligner la maturité et la sagesse démocratique remarquable des Québécois qui ont accepté le verdict populaire sans débordements. Cela est en partie imputable à la présence de règles du jeu claires et, surtout, acceptées par les différents intervenants impliqués. Il n'est évidemment pas de mon ressort de commenter la situation d'autres régions comme la Catalogne, mais je ne peux que vous souhaiter de prendre vos décisions collectives quant à votre avenir politique dans un climat respectueux, pacifique et démocratique.

Entrevista al Jacques Drouin, director general d'Eleccions del Quebec i president de la Comissió de Representació Electoral

Jacques Drouin

*Director general d'Eleccions del Quebec
i president de la Comissió de Representació Electoral*

1. Els any 1980 i 1995, al Quebec es van dur a terme dos referèndums sobre el futur constitucional. Podeu explicar breument el context que envolta aquestes consultes i els resultats de cadascuna?

El referèndum de 1980 va tenir lloc posteriorment a les eleccions de 1976, després que el Partit Quebequès s'hagués compromès en el seu programa electoral a convocar un referèndum sobre la qüestió nacional durant el primer mandat del seu govern. Va ser la primera vegada que els quebequesos van escollir un partit que reclamava la sobirania del Quebec.

La posició constitucional del Partit Quebequès, dirigit per René Lévesque, va ser la de la sobirania-associació, és a dir, l'accés a la independència del Quebec a partir d'un acord entre el nou estat i el Canadà sobre determinades qüestions polítiques i econòmiques. El 1980 es va demanar als quatre milions de votants quebequesos si autoritzaven el Govern del Quebec per negociar un acord en aquest sentit amb el Canadà. La redacció de la pregunta preveia que qualsevol canvi en la situació política que resultés de les negociacions hauria de ser objecte d'un segon referèndum.

El segon referèndum, però, no va ser necessari, ja que la majoria dels electors van votar en contra del projecte del Govern del Quebec. El 59,56% dels vots vàlids van optar pel No, contra el 40,44% que van votar a favor del Sí. L'índex de participació va ser del 85,61% dels votants.

Després d'aquesta derrota en el referèndum, es van iniciar negociacions constitucionals amb l'objectiu de satisfer les expectatives i les aspiracions de la població quebequesa. El primer ministre canadenc, Brian Mulroney (1984-1993), va proposar un acord per reintegrar el Quebec dins la regió canadenc, ja que el Quebec no havia signat l'acord del 1982 entre l'Estat federal i les altres províncies canadenques, que permetia la reforma de la constitució canadenc. Els esforços en aquesta direcció no van donar fruit, de manera que, com a conseqüència del fracàs de la gran ronda de negociacions constitucionals de principis dels anys noranta, el Partit Quebequès va retornar al poder el 1994.

Durant la campanya electoral, el líder del Partit Quebequès, Jacques Parizeau, va ser molt clar sobre les seves intencions de convocar un referèndum sobre la sobirania del Quebec, una qüestió que es va materialitzar l'octubre de 1995. En aquesta ocasió, es va demanar als quebequesos si acceptaven que el Quebec esdevingués sobirà, després d'haver ofert formalment al Canadà una nova associació econòmica i política. No es parlava, en aquesta ocasió, d'un segon referèndum, i la Llei estipula que les negociacions amb el Govern federal no es podien estendre més enllà d'un any després del referèndum, llevat que fos decisió de l'Assemblea Nacional del Quebec. Aquest cop el resultat va ser molt més ajustat: el 50,58% dels vots vàlids van ser a favor del No, contra el 49,42% a favor del Sí. Exactament 54.288

vots van separar les dues postures. La consulta havia mobilitzat fortament els quebequesos: van anar a les urnes el 93,52% dels votants del Quebec.

2. Com s'organitza un referèndum al vostre país?

La Llei de consulta popular regeix la celebració de referèndums al Quebec. Aquesta Llei té com a objectiu afavorir la igualtat d'oportunitats entre les opcions, tot garantint un control dels ingressos i despeses dels comitès nacionals (vegeu més endavant en què consisteixen aquests comitès). Es tracta, en essència, d'una adaptació de la Llei electoral i el referèndum es realitza a través d'uns comicis, el desenvolupament dels quals és similar al d'unes eleccions generals.

Un cop el govern estableix per decret la convocatòria d'un referèndum, el director general d'Eleccions del Quebec és qui té la responsabilitat de vetllar pel manteniment i el seguiment del procés. La nostra institució és neutral, imparcial i independent del Govern. Les nostres responsabilitats abasten totes les activitats relacionades amb la celebració d'un referèndum. En particular, hem de garantir la capacitació del personal electoral, garantir el compliment de les normes de finançament dels comitès nacionals i el control de les despeses regulades, atendre denúncies, investigar i incoar accions legals, si escau, i també informar el públic.

3. Quan es duu a terme un referèndum, com s'articula la campanya en favor del sí i del no?

La Llei de consulta popular té com a originalitat que reagrupa les diferents opcions de la consulta al voltant de comitès nacionals. Els diputats de l'Assemblea Nacional es poden inscriure en l'una o l'altra opció entres les dues que se sotmeten a consulta popular dins del termini dels cinc dies següents a l'aprovació de la qüestió o del projecte de llei. Els membres registrats en favor d'una opció formen el "comitè provisional" per a aquesta opció. El director general d'Eleccions convoca una reunió de cadascun dels comitès per nomenar la figura del president de cadascun i per adoptar els reglaments que en regeixen el treball intern. Després d'aquesta reunió, els comitès provisionals es transformen en "comitès nacionals". Cada grup pot demanar d'afiliar-se al comitè nacional corresponent, en favor d'una opció o l'altra. I cada comitè nacional disposa de set dies per aprovar les sol·licituds. A més, la Llei preveu que s'ha de posar a disposició dels electors un fulletó explicatiu de cadascuna de les opcions de la consulta deu dies abans de l'elecció. Els comitès nacionals són responsables de proporcionar el contingut del text dels fulletons, i pertoca al director general d'Eleccions garantir que cada opció disposa d'un espai igual dins del fulletó per donar a conèixer la seva opció.

Essencialment, els comitès nacionals tenen els mateixos drets i responsabilitats que tenen els partits polítics durant el període electoral. Cal destacar, entre altres coses, que només els comitès nacionals estan autoritzats a fer despeses durant la campanya del referèndum i que aquestes despeses, igual que passa amb les contribucions que reben els comitès nacionals, estan subjectes a limitacions.

4. Quina és la intervenció del Govern federal en l'organització del referèndum al Quebec?

És important esmentar que al Canadà les províncies tenen l'opció de celebrar referèndums sobre temes de la seva elecció. Correspon també a les administracions electorals provincials supervisar aquestes consultes populars, sempre que s'organitzin a escala provincial. En aquest context, el Govern del Quebec ha pogut decidir, en dues ocasions, de convocar un referèndum sobre el futur constitucional de la província. En definitiva, la decisió de fer un

referèndum sobre el seu territori correspon a les institucions quebequeses, com també establir la regulació i supervisar el procediment.

Si bé el Govern federal no intervé en el procés del referèndum pròpiament dit, està clar que els reptes al voltant de l'organització i la celebració d'un referèndum sobre el futur constitucional del Quebec el preocupen en gran mesura. Un eventual suport de la població quebequesa en favor de la sobirania implicaria negociacions entre Canadà i el Quebec. La resposta del Govern federal en una situació com aquesta constitueix una qüestió sensible i estratègica que un govern ha de prendre en compte en el desenvolupament dels seus plantejaments referendaris.

A tall d'exemple, correspon a l'Assemblea Nacional aprovar el text de la pregunta del referèndum. Des de 1998, una llei federal (la Llei de claredat) preveu els requisits que ha de complir el Govern federal, que es compromet a establir negociacions amb un govern provincial que busqués la secessió. Essencialment, hi ha dos criteris: la claredat de la pregunta i la força de la majoria que està a favor del projecte de sobirania.

Aquesta Llei no qüestiona, a priori, la prerrogativa de l'Assemblea Nacional per determinar la qüestió de la consulta. En retrospectiva, però, podria portar el Govern federal a negar-se a reconèixer el resultat del referèndum si considerés que la pregunta té contingut ambigu. No s'ha dut a terme cap referèndum sobre sobirania després de l'aprovació d'aquesta Llei, un fet que fa difícil preveure l'impacte que pot tenir.

5. Hi ha res més que vulgueu comentar sobre el referèndum al vostre país?

Els dos referèndums es van celebrar amb esperit pacífic i exemplaritat democràtica. Amb un resultat tan ajustat com el de l'any 1995, i sobre una qüestió tan crucial com la de la sobirania d'una nació, cal destacar la maduresa i saviesa extraordinàries dels quebequesos, que van acceptar el veredict del poble sense més. Això en part es deu a l'existència de regles clares i, més important encara, regles acceptades per totes les parts implicades. És obvi que no em correspon a mi fer comentaris sobre la situació d'altres regions, com ara Catalunya. Només puc desitjar que Catalunya prengui les decisions col·lectives sobre el seu futur polític en un clima respectuós, pacífic i democràtic.