

Activitat parlamentària

núm. 26



gener 2014

Activitat parlamentària – núm. 26

Activitat Parlamentària

Núm. 26 – gener 2014

activitatparlamentaria.governacio@gencat.cat

Direcció General de Relacions Institucionals i amb el Parlament

Departament de Governació i Relacions Institucionals

Generalitat de Catalunya

Carrer de la Tapineria, 10

08002 Barcelona

Tel. 93 567 17 00

Fax 93 634 74 74

dgri@gencat.cat

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

Director:

Miquel Puig i Roig

Subdirector:

Ramon Prat Bofill

Consell de Redacció:

Roser Serra, Cristina Botella, José M. Losada, Carles Fernàndez, Carme Feliu, Cristina Fernàndez

Disseny i edició:

Subdirecció General de Relacions amb el Parlament

Traducció:

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

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 | Miquel Puig i Roig, director general de Relacions Institucionals i amb el Parlament | **4**

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

La consulta al poble de Catalunya sobre el seu futur polític col·lectiu: anàlisi dels procediments legals a què es pot recórrer i algunes reflexions | Gerard Martín i 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 | **25**

Transparència i accés a la informació pública. Alguns prejudicis i paranys | Òscar Roca Safont, cap de l'Àrea de Legislació i Assumptes Jurídics de l'Oficina Antifrau de Catalunya | **53**

El camí cap a la necessària transparència política: comentaris a la Declaració sobre la transparència parlamentària | Clara Isabel Velasco Rico, professora lectora de Dret Administratiu de la Universitat Pompeu Fabra | **66**

Novetat legislativa

El Projecte de Llei de governs locals, la norma bàsica del règim local de Catalunya | Joan Cañada, secretari de Cooperació i Coordinació de les Administracions Locals del Departament de Governació i Relacions Institucionals de la Generalitat de Catalunya | **91**

Entrevista

Nous estats de la UE | Andreu Olesti Rayo, catedràtic de Dret Internacional públic i director de l'Institut de Dret Públic de la UB | **98**

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



Benvolgudes, benvolguts,

M'adreço a vosaltres, lectors de la revista Activitat Parlamentària, havent-se complert un any de la X legislatura. El resultat de les eleccions de novembre de 2012 va mostrar el suport d'una àmplia majoria a dur a terme una consulta al poble català sobre el seu futur polític. És així que des del Govern hem assumit el compromís de convocar la consulta el novembre del 2014 i hem fet conèixer ja els termes concrets del que es preguntarà als ciutadans i ciutadanes. Celebrar una consulta com aquesta és una qüestió de molta transcendència i requereix, tant com sigui possible, sumar i reunir el consens de les forces polítiques i la participació d'un nombre al més significatiu d'entitats econòmiques, socials i culturals del país.

En aquest any i poc més de mandat, Parlament i Govern hem treballat en aquesta direcció apuntada, amb passos decidits i fermes. L'Acord per a la transició nacional per garantir l'estabilitat parlamentària va servir per posar fil a l'agulla. Però, a més, el Parlament va adoptar la Resolució 5/X, per la qual s'aprova la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya, per fixar el seu compromís amb l'exercici efectiu d'aquest dret democràtic, i, paral·lelament, treballar en la futura llei de consultes populars no referendàries, que podria aprovar-se properament. I no només això, sinó que el juliol es va constituir la Comissió d'Estudi del Dret a Decidir per estudiar i impulsar les iniciatives polítiques i legislatives sobre aquesta matèria i analitzar les diferents alternatives per fer possible una consulta amb aquest objecte.

El pas ferm i segur cap a la consulta, però, no ens ha fet perdre de vista altres necessitats ciutadanes davant la situació econòmica que viu el país. Hem estat i estarem pendents de les grans dificultats plantejades per mantenir el nostre model d'estat del benestar, com també de les dificultats que afrontem per garantir la sostenibilitat de les nostres finances públiques. Som conscients, per tant, que hem d'abordar importants millores en les polítiques públiques que, en definitiva, són les que ens faran avançar com a país.

Qüestions com les anteriors, cabdals per al nostre futur, no ens fan defugir els reptes que hem de superar dia rere dia per satisfer els nostres compromisos amb la ciutadania, per això no vull acabar aquesta breu salutació sense destacar la molta feina feta en aquests darrers mesos i sense referir-me a la feina que encara queda per fer. Durant el segon any de legislatura començat fa unes setmanes, el Govern seguirà treballant per posar unes bases sòlides que duguin endavant el país, i això es pot veure, per exemple, en les iniciatives legislatives que hem presentat, com la d'accessibilitat, la de governs locals, la del voluntariat, entre d'altres, i les que tenim intenció de presentar, com consta en el Pla de Govern, per millorar les condicions de totes les persones que viuen al país, per restituir cada vegada més la confiança entre les institucions i la ciutadania, i per avançar en la regeneració i la qualitat democràtiques que el sector públic mereix.

Miquel Puig i Roig
*Director general
 de Relacions Institucionals
 i amb el Parlament*



Benvolgudes, benvolguts,

Apareix un nou número de la revista *Activitat Parlamentària*, un cop complert el primer any de la X legislatura, en un moment en què els compromisos polítics anunciats pel president en el debat d'investidura van prenent forma. També durant aquest temps, el Govern ha desenvolupat una activitat parlamentària intensa, amb la voluntat clara de donar compte de les actuacions polítiques i de fer que el debat polític sigui com més transparent i públic millor.

Aquest número de la revista analitza, com és habitual, l'activitat parlamentària del Govern del primer any parlamentari, amb un balanç del volum de les tramitacions. Alhora, aprofundeix en les matèries que han protagonitzat aquests primers mesos de mandat o que més han sobresortit.

La primera de les qüestions que tractem és la conveniència de consultar als ciutadans de Catalunya sobre el seu futur polític col·lectiu i la via per fer efectiva la consulta. Una necessitat que ha assolit un destacat protagonisme dins l'esfera política, però que no és nova, ja que el Parlament l'ha debatuda en anteriors ocasions i el Govern de la Generalitat l'ha assumida com a compromís i com un dels principals reptes de legislatura.

En aquest sentit, una altra qüestió destacada de l'agenda política d'aquesta legislatura és la transparència. En l'actuació de les institucions públiques, el principi de transparència ha esdevingut un element vertebrador de la cultura organitzativa cap al qual tots, institucions i servidors públics, hem de tendir. Aquest és el segon dels temes que abordem en aquest número.

Ambdues temàtiques, la consulta i la transparència, s'han tractat dins d'aquest número de la revista amb articles d'experts en la matèria i s'han completat amb una entrevista per situar la qüestió en el marc del dret comparat, concretament en l'anàlisi dels nous estats de la Unió Europea.

Pel que fa a les novetats legislatives, seguint la línia encetada en anteriors números, la revista presenta un article sobre el Projecte de Llei de governs locals, la norma bàsica del règim local de Catalunya, que ja està tramitant el Parlament. Una llei que, si tot va bé, podria estar aprovada a finals de 2014. El nostre objectiu d'incloure aquest tema aquí és difondre les millores que es proposen des de l'executiu en l'àmbit local.

En conjunt, els diferents articles i col·laboracions que hem volgut recollir en aquest nou número de l'*Activitat Parlamentària* dona com a resultat una revista d'un alt i rigorós contingut tècnic, una bona aportació que confio que serà de l'interès dels lectors.

Balanç de l'activitat parlamentària del Govern del primer any de la X legislatura

Roser Serra i Albert

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

1. Introducció
 - 1.1. L'agenda política de la legislatura
 - 1.2. L'agenda legislativa del Govern
2. L'activitat legislativa
 - 2.1. L'impuls legislatiu
 - 2.2. Les normes del Govern amb rang de llei: decrets llei
3. L'activitat d'impuls i de control polític
 - 3.1. El control polític sobre el Govern
 - 3.1.a) Les preguntes orals al president i al Govern
 - 3.1.b) Les interpellacions
 - 3.1.c) Les sessions informatives de membres del Govern
 - 3.1.d) Els debats generals
 - 3.1.e) Les comissions d'investigació i les comissions d'estudi
 - 3.2. L'impuls de l'acció política del Govern
 - 3.2.a) Les mocions
 - 3.2.b) Les resolucions
4. Procediments de control del principi de subsidiarietat
5. Síntesi

1. Introducció

Després de les eleccions del 25 de novembre de 2012, el Parlament de la X legislatura va quedar constituït el 17 de desembre,¹ i els dies 20 i 21 de desembre es va fer la sessió d'investidura del candidat a president de la Generalitat, Artur Mas, que va obtenir la confiança de la cambra després de presentar el seu programa polític de govern.²

El president va prendre possessió el 24 de desembre³ i el Govern de la X legislatura va quedar constituït dos dies després, amb la presa de possessió dels consellers. El nou Govern va ocupar el seu lloc en el primer banc del Saló de Sessions durant el primer ple ordinari, coincidint amb la compareixença del president per donar compte de l'estructura i la composició de l'equip de Govern, el 23 de gener.⁴

¹ Decret 161/2012, de 13 de desembre, de convocatòria de la sessió constitutiva del Parlament de Catalunya ([DOGC 6274](#), de 14.12.2012).

² Discurs d'Artur Mas davant la cambra en la sessió d'investidura en el Ple del Parlament ([DSPC-P_2](#), de 20.12.2012). El Govern en funcions va ser present a la sessió d'investidura ocupant els mateixos bancs de la IX legislatura, com resulta habitual fins que el nou Govern no pren possessió.

³ Reial decret 1713/2012, de 21 de desembre, pel qual es nomena president de la Generalitat de Catalunya el senyor Artur Mas i Gavarró. (DOGC núm. [6280](#), de 24.12.2012).

⁴ Compareixença del president de la Generalitat per donar compte de l'estructura i la composició del Govern (350-00001/10) ([DSPC Sèrie P-5](#), de 23.1.2013), d'acord amb el que preveu l'article 23.3 de la Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern.

L'arc de la X legislatura està compost per set grups parlamentaris: CIU, ERC, PSC, PPC, ICV-EUiA, C's i el Grup Mixt

L'arc parlamentari de la legislatura s'ha vist incrementat en un grup. Ciutadans ha abandonat el Grup Mixt per formar un grup propi i la formació política de la Candidatura d'Unitat Popular (CUP) ha entrat a la cambra, dins del Grup Mixt. Un dels trets més destacables,⁵ doncs, és que cap grup no ha obtingut la majoria parlamentària necessària per garantir la governabilitat. I, com va passar l'anterior legislatura, el grup que dóna suport al Govern ha estat el que ha obtingut major representació parlamentària.

El Govern, malgrat no disposar d'aquesta majoria, té garantida l'estabilitat parlamentària gràcies al suport del segon grup de la cambra, amb el qual ha acordat compromisos sobre la dinàmica d'actuació i de treball conjunt en l'àmbit parlamentari, recollits en l'Acord per a la transició nacional i per garantir l'estabilitat parlamentària del Govern de Catalunya,⁶ signat el 19 de desembre de 2012.

1.1. L'agenda política de la legislatura

Els reptes de l'agenda política per a la X legislatura, identificats pel president en el seu debat d'investidura, són: iniciar el procés pel dret a decidir; garantir la sostenibilitat de les finances públiques; promoure la reactivació econòmica i l'ocupació; i, per acabar, garantir el model d'estat del benestar. Quatre grans reptes d'envergadura política, econòmica i social, que marcaran l'actuació governamental durant la X legislatura.

Pel que fa al primer repte, el Govern preveu sotmetre a consulta ciutadana la decisió del futur polític i nacional del país a partir d'una triple actuació: organitzar legalment aquest procés, explicar-lo a Europa i al món, i crear

⁵ L'arc parlamentari de la X legislatura està compost per: CiU, amb 50 diputats; ERC, amb 21; PSC, amb 20; PPC, amb 19; ICV-EUiA, amb 13, Ciutadans, amb 9; i el Grup Mixt, que està compost per les CUP, amb 3 diputats.

⁶ [Acord per a la transició nacional i per garantir l'estabilitat parlamentària del Govern de Catalunya.](#)

estructures d'estat. Al seu torn, la cambra haurà de trobar els marcs legals que permetin donar resposta a aquest repte democràtic. Respecte del segon repte, l'executiu demana a les forces polítiques del Parlament treballar per a la sostenibilitat de les finances públiques i assumir conjuntament uns objectius comuns de país per superar la crisi amb rapidesa i amb la major garantia de protecció de les polítiques socials. El tercer repte, la reactivació econòmica i l'ocupació, comportarà que l'executiu promogui accions per reactivar l'economia sota un triple esperit —emprenedor, innovador i exportador—, impulsant, si cal, canvis legislatius. Per acabar, l'acció de govern de la X legislatura es dirigirà a garantir la supervivència del model de l'estat del benestar: un quart repte que l'executiu vol encarar definint uns estàndards amb els grups parlamentaris i unes línies mestres en matèria de polítiques socials i d'estat del benestar.

En aquest context, les prioritats i els objectius del Govern per a la legislatura⁷ es concentren en tres: la reactivació econòmica, el manteniment de l'estat del benestar a Catalunya i el procés de consulta i la transició nacional.



Foto: DGRIP

⁷ El president de la Generalitat va respondre oralment en el Ple una pregunta del PPC sobre la situació política, concretament sobre les prioritats i els objectius del Govern per a la X legislatura ([317-00002/10](#)) durant la sessió de control de 13 de febrer de 2013 ([DSPC- P 10](#), de 13.2.2013, pàg. 6), i va referir-se als objectius de la legislatura, adscrits a l'acord de governabilitat: "primer, reactivació econòmica, creació de feina, disminució de l'atur; segon, manteniment de moment –i en el seu moment, reforçament– de tot el que és l'estat del benestar a Catalunya; i tercer, el procés de consulta, dret a decidir, transició nacional i llibertat per al nostre país, que va estrictament lligat als dos anteriors".

L'executiu haurà d'afrontar els reptes i els objectius esmentats amb un conjunt d'actuacions concretes, i per impulsar-les intentarà sumar esforços amb totes les forces polítiques. En aquesta direcció, el Pla de Go-

orment, en el Pla de Govern,⁹ amb la previsió d'impulsar 65 noves lleis i modificar-ne algunes altres. El Pla de Govern 2013-2016 dona màxima transparència a l'agenda legislativa que s'assumeix per als propers quatre anys.



Foto: DGRIP/Rubén Moreno

vern 2013-2016,⁸ aprovat sis mesos després d'iniciar la legislatura, també aglutina els objectius estratègics de país que guiaran l'acció durant la legislatura i plasma accions concretes, amb més de tres-centes mesures executives, legislatives i normatives.

1.2. L'agenda legislativa del Govern

L'agenda legislativa del Govern ha quedat reflectida en la relació de projectes de llei que preveu aprovar al llarg de la legislatura. Són compromisos assumits en el programa electoral, en l'acord de legislatura, o en el Pla de Govern, entès com a full de ruta. Alguns altres responen a necessitats sobrevingudes i es poden despendre de mandats parlamentaris, especialment mocions o resolucions.

Des de l'inici del mandat, l'executiu ha recollit els seus compromisos legislatius: en primer lloc, en l'Acord de la X legislatura, i, posteri-

No es pot oblidar que és un document programàtic i que el contingut es pot ampliar o modificar durant la legislatura.

⁹ Els compromisos legislatius de l'Acord de la X legislatura són: 1) la Llei de consultes; 2) la Llei de l'administració tributària catalana; 3) la Llei de la banca pública; 4) la Llei de la policia de Catalunya; 5) la Llei de governs locals; 6) la Llei de finançament local; 7) la Llei de l'Aran; 8) la Llei de la funció pública i de la direcció pública catalana; 9) la Llei de simplificació de l'activitat econòmica; 10) la Llei òmnibus local de simplificació de l'activitat; 11) la Llei de suport al treball autònom i a l'emprenedoria; 12) la Llei de contractes del sector públic; 13) la Llei d'ocupació de Catalunya i del Servei d'Ocupació de Catalunya; 14) la Llei reguladora de l'activitat de comerç, serveis i fires; 15) la Llei de la formació professional; 16) la Llei de reforma de la renda mínima d'inserció; 17) la Llei catalana de promoció de l'autonomia personal; 18) la Llei electoral catalana; 19) la Llei de la transparència i l'accés a la informació pública; 20) la Llei d'igualtat entre dones i homes; 21) la Llei del canvi climàtic; 22) la Llei de la biodiversitat; 23) la Llei del bosc; i, 24) la Llei de seguretat civil i emergències. Entre les lleis que preveu modificar, hi ha la d'estabilitat pressupostària de Catalunya i la de l'impost sobre grans establiments comercials. Veg. la resposta del president a una pregunta sobre el Pla de Govern 2013-2016 (317-00063/10) plantejada en el ple de 19.6.2013 (DSPC-P 21, de 19.6.2013, pàg. 24).

⁸ [Pla de Govern 2013-2016](#), de 13 de juny de 2013.

El Pla de Govern 2013-2016 defineix 65 mesures legislatives i dona màxima transparència a l'agenda legislativa del Govern per als propers quatre anys

En les previsions de l'agenda s'inclouen: la regulació de l'organització territorial i el desenvolupament del marc normatiu adequat als governs locals, amb l'aprovació de la Llei de governs locals de Catalunya, la Llei de finançament local de Catalunya i la nova Llei de l'Aran, lleis que van ser projectes legislatius del Govern de l'anterior legislatura però que no van avançar pel finiment d'aquesta abans de temps. El Govern també recupera objectius legislatius per millorar l'autogovern, com ara la Llei de consultes populars i la Llei electoral de Catalunya, i per regular polítiques sectorials, com ara la Llei general del comerç i dels serveis de Catalunya i la Llei de promoció de l'autonomia personal, i la de transparència i accés a la informació pública.

Un dels objectius legislatius del Govern és l'organització territorial i el desenvolupament del marc normatiu adequat als governs locals, a més de la Llei electoral

2. L'activitat legislativa

Mentre la funció legislativa és un àmbit d'acció propi del Parlament, el Govern té iniciativa legislativa i pot aprovar projectes de llei que presenta al Parlament. En els sistemes parlamentaris moderns el programa legislatiu el defineix principalment el Govern, i la majoria de les lleis tenen origen en una iniciativa governamental, sens perjudici de les proposicions de llei, que provenen majoritàriament dels grups parlamentaris o d'una iniciativa legislativa popular, i que suposen el contrapunt democràtic i plural de la iniciació del procediment legislatiu.

A Catalunya la gènesi de gran part de les lleis que aprova el Parlament prové de la iniciativa del Govern. Cal recordar, en aquest sentit, que a la IX legislatura (2010-2012) el 85% de les lleis van tenir origen en projectes de llei, i a la VIII legislatura (2007-2010), va ser així en el 92% dels casos.

2.1. L'impuls legislatiu

En global, al llarg dels primers mesos l'executiu ha presentat a la cambra dotze projectes de llei, dels quals un ja ha esdevingut llei —la Llei 1/2013, del tipus impositiu aplicable a les transmissions patrimonials oneroses de béns immobles, aprovada en lectura única—, mentre que la resta s'estan tramitant actualment al Parlament.

En els primers dotze mesos, l'executiu ha presentat a la cambra dotze projectes de llei i ja treballa en la redacció d'una quinzena d'avantprojectes

Entre les iniciatives més destacades hi ha la regulació dels governs locals de Catalunya¹⁰ i l'acció exterior de Catalunya.

Relació de projectes de llei aprovats pel Govern durant el primer any de la X legislatura (fins al 25.11.2013):

1. **Projecte de llei de l'impost sobre els dipòsits en les entitats de crèdit** (200-00001/10). El ple de 23.1.2013 va convalidar el Decret llei 5/2012 —mitjançant la Resolució 7/X del Parlament de Catalunya— i va decidir de tramitar-lo com a projecte de llei pel procediment d'urgència ([BOPC 15](#), de 28.1.2013).
2. **Projecte de llei d'accessibilitat** (200-00002/10). Aprovat per l'Acord del Govern de 29.1.2013 ([BOPC 36](#), de 4.3.2013).
3. **Projecte de llei de modificació de la Llei 22/2010, del 20 de juliol, 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 (núm. tram. 200-00003/10). Aprovat per l'Acord del Govern de 26.2.2013. ([BOPC 59](#), de 15.4.2013).
4. **Projecte de llei del tipus de gravamen aplicable a les transmissions patrimonials oneroses de béns immobles** (200-00004/10). Aprovat per l'Acord del

¹⁰ A l'anterior legislatura ja s'hi va treballar, amb la constitució d'una comissió experta. Veg. el Decret 4/2012, de 10 de gener, pel qual es crea la comissió per a l'elaboració dels documents preparatoris dels avantprojectes de llei de governs locals i d'hisendes locals ([DOGC 6043](#), de 12.1.2012).

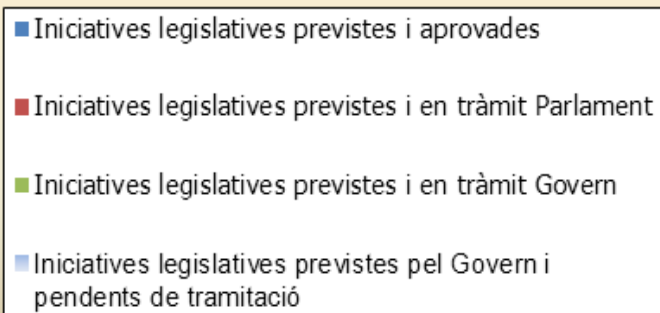
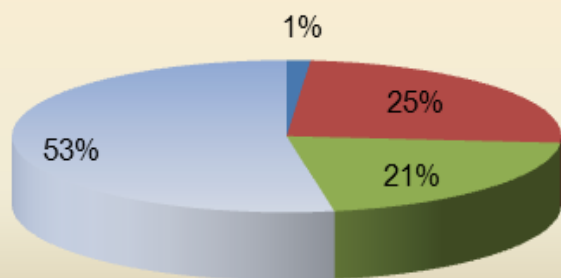
- Govern de 18.6.2013 ([BOPC 110](#), de 26.6.2013) (Llei 1/2013).
5. **Projecte de llei de modificació del llibre cinquè del Codi civil de Catalunya, relatiu als drets reals** (200-00005/10). Aprovat per l'Acord del Govern de 2.7.2013 ([BOPC 119](#), de 15.7.2013).
 6. **Projecte de llei que regula el règim jurídic aplicable a la seguretat industrial dels establiments, les instal·lacions i els productes** (200-00006/10). Aprovat per l'Acord del Govern de 24.7.2013 ([BOPC 127](#), de 29.7.2013).
 7. **Projecte de llei de governs locals de Catalunya** (200-00007/10). Aprovat per l'Acord del Govern de 31.7.2013 ([BOPC 141](#), de 9.9.2013).
 8. **Projecte de llei de modificació de la Llei 2/1989, del 16 de febrer, sobre centres recreatius turístics, i d'establiment de normes en matèria de tributació, comerç i joc** (200-00008/10). Aprovat per l'Acord del Govern de 30.7.2013 ([BOPC 141](#), de 9.9.2013).
 9. **Projecte de llei de l'acció exterior de Catalunya** (200-00009/10). Acord del Govern de 27.8.2013 ([BOPC 141](#), de 9.9.2013).
 10. **Projecte de llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a 2014** (200-00010/10). Acord del Govern de 5.11.2013 ([BOPC 180](#), de 5.11.2013).
 11. **Projecte de llei de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic** (200-00011/10). Acord del Govern de 5.11.2013 ([BOPC 181](#), de 5.11.2013).
 12. **Projecte de llei de modificació dels llibres primer, segon, quart i cinquè del Codi civil de Catalunya i de modificació de la Llei 10/2008, de 10 de juliol, del llibre quart del Codi civil de Catalunya, relatiu a les successions** (200-00012/10). Acord del Govern de 22.10.2013 ([BOPC 190](#), de 18.11.2013).
4. La formació professional
 5. L'ordenació de les activitats d'espectacles públics i activitats recreatives
 6. El sòl agrari
 7. El sector vitivinícola
 8. El marc de la protecció social
 9. Les cooperatives
 10. La regulació de l'activitat de comerç, serveis i fires
 11. L'ocupació de Catalunya i del Servei d'Ocupació de Catalunya
 12. La creació de determinats impostos mediambientals
 13. La transparència i la sostenibilitat del sector de la comunicació
 14. La modificació de la Llei 22/1995, de periodistes de Catalunya; la Llei 12/1998, de 5 de novembre, de creació del Col·legi de Publicitàries i Publicitaris i Relacions Públiques de Catalunya; la Llei 24/2003, de creació del Col·legi Professional de l'Audiovisual de Catalunya, i la Llei 11/2003, de creació del Col·legi Professional de Disseny Gràfic de Catalunya
 15. El Protectorat de les fundacions i les associacions declarades d'utilitat pública

A més, en els primers dotze mesos de la legislatura (de 25.11.2012 a 25.11.2013) l'executiu ha iniciat treballs per redactar una **quinzena d'avantprojectes de llei** després d'haver aprovat la memòria prèvia corresponent que justifica la necessitat de legislar en cada cas:¹¹

1. La modificació de la Llei 3/2008, de l'exercici de les professions de l'esport
2. L'Agència de Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya
3. La ciència

¹¹ El Govern ha aprovat la memòria prèvia de diverses iniciatives legislatives, per garantir el seu acord sobre l'oportunitat i la necessitat de la iniciativa abans que comencin els treballs de redacció de cada avantprojecte de llei (previst en l'article 36.2 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern).

Estat de tramitació de les disposicions previstes en el Pla de Govern i altres documents



Sobre l'estat de tramitació de les disposicions previstes en el Pla de Govern i altres documents, cal destacar que al llarg del primer any de la legislatura el Govern ja ha impulsat el 47% de les mesures legislatives previstes en l'agenda legislativa. Dins d'aquestes magnituds, l'1% correspon a la llei aprovada; el 25% són iniciatives que ja s'estan tramitant al Parlament (perquè són projectes de llei que ha presentat el Govern o bé són proposicions de llei que elabora una ponència després que el Govern hagi donat prioritat a aquesta fórmula més plural de tramitació conjunta i no hagi presentat un projecte de llei com havia previst); i, per acabar, el 21% corresponen a projectes en elaboració dins del Govern, que el segon any de la legislatura podrien tenir entrada al Parlament per començar la tramitació.

En el primer any, el Govern ja ha impulsat, directament o indirectament, el 47% de les mesures legislatives previstes en l'agenda legislativa

En el sentit esmentat, per tant, convé destacar que s'han constituït cinc ponències parlamentàries per elaborar futures lleis, a partir de consensos, que es corresponen amb cinc mesures legislatives que pretenia impulsar el Govern sobre: la llei electoral de Catalunya, la de transparència i accés a la informació pública, la del règim especial de l'Aran, la d'igualtat entre dones i homes, i la de consultes populars no referendàries i participació ciutadana.¹²

¹² Es tracta de les ponències conjuntes encarregades d'elaborar els textos següents: la Proposició de llei de

S'han constituït cinc ponències parlamentàries per elaborar futures lleis que coincideixen amb mesures legislatives que pretenia impulsar el Govern sobre la transparència, el sistema electoral, les consultes populars, el règim de l'Aran i la igualtat entre dones i homes

Es tracta d'una via de treball prevista reglamentàriament per elaborar les lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut —sobre matèries com ara la llengua, l'organització territorial, el sistema electoral o l'organització institucional— però que, en la pràctica parlamentària, també s'ha emprat per redactar lleis de gran interès per al país —com ara la reforma de l'Estatut d'autonomia o les matèries audiovisuals. La redacció en ponència permet que el conjunt dels grups consensuïn un text articulat (una proposició de llei) que, un cop aprovat, inicia el tràmit parlamentari ordinari igual que la resta d'iniciatives legislatives. La vessant positiva del treball en ponència és que permet recollir diferents sensibilitats i aportar un sentit més plural al procés, aspectes cabdals a l'hora de regular matèries com la llei electoral o la transparència.

Precisament, la ponència que treballa sobre la transparència reedita el treball d'una ponèn-

transparència i accés a la informació pública (202-00014/10); la Proposició de llei electoral de Catalunya (202-00015/10); la Proposició de llei de consultes populars no referendàries i participació ciutadana (202-00029/10); la Proposició de llei sobre el règim especial de l'Aran (202-00038/10), i la Proposició de llei d'igualtat entre dones i homes (202-00040/10).

cia que es va constituir la legislatura passada. Al seu torn, la ponència que treballa en el sistema electoral propi de Catalunya també reprèn, en part, treballs antics, concretament els d'una ponència parlamentària de fa dues legislatures. Finalment, la ponència sobre les consultes populars no referendàries i la participació ciutadana va poder assolir ràpidament un acord sobre el text articulat perquè va partir de treballs de la passada legislatura: el projecte de llei sobre aquesta mateixa matèria que va presentar el Govern a finals de 2011¹³ i que estava en un estadi molt avançat de tramitació quan es va cloure la legislatura.



Foto: DGRIP

¹³ Projecte de llei de consultes populars no referendàries (200-00020/09) ([BOPC 222](#), d'11.1.2012).

2.2. Les normes del Govern amb rang de llei: els decrets llei

La potestat legislativa permet al Govern dictar normes amb rang de llei per a les situacions extraordinàries i urgents: els decrets llei. Aquesta potestat legislativa de l'executiu té caràcter excepcional i s'ha d'entendre com una forma de col·laboració entre el Parlament i el Govern que s'allunya del monopoli de la funció legislativa pròpia de la cambra.¹⁴

El Govern ha exercit la seva competència legislativa per respondre a casos d'urgència o extrema necessitat en nou ocasions, i ha aprovat els decrets llei següents:

1. **Decret llei 5/2012, de 18 de desembre, de l'impost sobre els dipòsits en les entitats de crèdit** (DOGC 6277, de 19.12.2012, convalidat per la Resolució 7/X del Parlament, BOPC 15, de 28.1.2013).
2. **Decret llei 6/2012, de 27 de desembre, de modificació de la disposició addicional tercera de la Llei 10/2011, de 29 de desembre, de simplificació i millorament de la regulació normativa** (DOGC 6283, de 31.12.2012, convalidat per la Resolució 6/X del Parlament, BOPC 15, de 28.1.2013).
3. **Decret llei 7/2012, de 27 de desembre, de mesures urgents en matèria fiscal que afecten l'impost sobre el patrimoni** (DOGC 6282 28.12.2012, correcció d'errades DOGC 6331, de 8.3.2013, convalidat per la Resolució 8/X del Parlament, BOPC 15, de 28.1.2013).
4. **Decret llei 8/2012, de 27 de desembre, de modificació de la Llei 10/2008, de 10 de juliol, del llibre quart del Codi civil de Catalunya, relatiu a les successions** (DOGC 6282, de 28.12.2012, convalidat per la Resolució 9/X del Parlament, BOPC 15, de 28.1.2013).

¹⁴ Els decrets llei són disposicions legislatives provisionals aprovades pel Govern que tenen una vigència de 30 dies hàbils. Dins d'aquest termini, el Parlament els pot validar, i la conseqüència és que mantenen la vigència, o els pot derogar. Si passats 30 dies el Parlament no els ha validat, queden derogats. Sobre la concurrència del fet habilitant per dictar decrets llei (caràcter extraordinari i urgència), veg. el [Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries núm. 7/2010](#), de 22 d'abril de 2010, i la nota següent.

5. **Decret llei 1/2013, de 22 de gener, de necessitats financeres del sector públic en pròrroga pressupostària** (DOGC 6300, de 24.1.2013, convalidat per la Resolució 10/X del Parlament (BOPC 27, de 18.2.2013).
6. **Decret llei 2/2013, de 19 de març, de modificació del règim de 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 6340, 21.3.2013, convalidat per la Resolució 61/X del Parlament, BOPC 59, de 15.4.2013).
7. **Decret llei 3/2013, de 25 de juny, sobre el règim de millores de la prestació econòmica d'incapacitat temporal del personal funcionari al servei de l'Administració de justícia a Catalunya** (DOGC 6405, 27.6.2013, convalidat per la Resolució 296/X del Parlament, BOPC 122, de 18.6.2013).
8. **Decret llei 4/2013, de 22 d'octubre, pel qual s'autoritza l'Institut Català de Finances a constituir una societat anònima perquè actuï com a entitat de crèdit i es modifiquen determinats preceptes del Text refós de la Llei de l'Institut Català de Finances**, aprovat pel Decret legislatiu 4/2002, de 24 de desembre (DOGC 6488, de 25.10.2013), derogat per la Resolució 478/X del Parlament, DOGC 6545, de 22.01.2014).
9. **Decret llei 5/2013, de 22 d'octubre, de mesures de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic de la Generalitat de Catalunya** (DOGC 6487, de 24.10.2013), derogat per la Resolució 477/X del Parlament, DOGC 6545, de 22.01.2014).

Els dos últims decrets llei no s'han debatut en el Ple, atès que la seva convalidació o derogació, que havia de tenir lloc en el Ple a principis de novembre 2013, es va ajornar perquè la Mesa i la Junta de Portaveus va acordar retirar-los de l'ordre del dia després que el Consell de Garanties Estatutàries dictaminés que ambdós vulneraven l'article 64.1 de l'Estatut per incomplir el requisit de la necessitat extraordinària i urgent que permet al Govern emprar aquesta via per legislar.¹⁵

¹⁵ El 15 de novembre de 2013 el Consell de Garanties Estatutàries va emetre els dictàmens [16/2013](#), sobre el

Finalment, convé destacar que en els primers dotze mesos de la legislatura no s'han aprovat decrets legislatius, malgrat que la delegació de la potestat legislativa en el Govern està prevista i regulada per l'art. 63 de l'Estatut d'autonomia.

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

A més d'aprovar lleis, el Parlament també controla i impulsa l'acció política i del Govern per mitjà dels mecanismes previstos en el Reglament i que configura un sistema de contrapesos de poder (*checks and balances*). Amb la funció d'impuls, la cambra promou l'acció de govern, mentre que amb la de control demana explicacions sobre les actuacions dutes a terme, o bé sobre els propòsits de captènimen en matèries i polítiques de la seva competència, sense que això impliqui qüestionar directament la relació de confiança atorgada a l'executiu en la votació d'investidura.



Foto: DGRIP

Decret llei 5/2013, de 22 d'octubre, de mesures de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic de la Generalitat, i el [17/2013](#), sobre el Decret llei 4/2013, de 22 d'octubre, pel qual s'autoritza l'Institut Català de Finances a constituir una societat anònima perquè actuï com a entitat de crèdit i es modifiquen determinats preceptes del Text refós de la Llei de l'Institut Català de Finances, aprovat pel Decret legislatiu 4/2002, de 24 de desembre, amb els quals va respondre a la petició del Parlament de Catalunya (plantejada a sol·licitud dels grups parlamentaris de SOC i PPC, respectivament). En ambdós casos, el Consell de Garanties Estatutàries va concloure que els decrets eren contraris a l'Estatut. Els textos no van ser validats pel Parlament en el termini de 30 dies i estan, per tant, derogats.

Iniciatives de control i impuls al Govern de l'any 2013	Nombre
Propostes de resolució	770
Resolucions	342
Interpel·lacions	109
Mocions	61
Preguntes orals al president	105
Preguntes orals al Govern contestades en ple	176
Preguntes orals al Govern en comissió (assignades)	896
Preguntes orals al Govern en comissió (contestades)	243
Preguntes amb resposta escrita	10.351
Sessions informatives	46
Sol·licituds d'informació	117
TOTAL	13.216

Les més de 13.000 iniciatives parlamentàries de control i impuls d'aquest primer any contrasten amb les més de 18.000 que es van tramitar el primer any de la passada legislatura.

Des del Govern, els departaments de la Generalitat han tramitat aquestes iniciatives, ja sigui preparant els materials per substanciar respostes i informacions generals sobre les polítiques departamentals (per atendre preguntes, interpel·lacions, sol·licituds d'informació i compareixences en sessions informatives dels consellers), ja sigui per executar mandats parlamentaris (seria el cas de les mocions i resolucions), amb la subsegüent elaboració d'informes de compliment que el Govern ha de presentar al Parlament. Pel que fa a les matèries tractades, el major volum de tramitació s'ha correspost als departaments de Governació i Relacions Institucionals (el 33%); de Salut (14%); de Territori i Sostenibilitat (13%); de Benestar Social i Família (8%), i d'Ensenyament (8%).



Foto: DGRIP

TRAMITACIONS PARLAMENTÀRIES CLASSIFICADES PER DEPARTAMENT



Els departaments també han fet un seguiment puntual de la tramitació dels projectes i les proposicions de llei, així com de les propostes de resolució, atesos els efectes que aquestes tramitacions acaben tenint, un cop aprovades, sobre les polítiques del Govern.

3.1. El control polític sobre el Govern

Els instruments per exercir la funció de control polític del Govern operen al marge dels procediments legislatius. En podem esmentar els debats generals, les sessions informatives i les compareixences dels membres del Govern, les interpellacions que els grups plantegen perquè l'executiu faciliti explicacions sobre una determinada política¹⁶ o les preguntes parlamentàries, que poden ser amb resposta escrita o bé amb resposta oral davant del Ple o en comissió parlamentària.

Des del començament de la legislatura, el control polític del Govern ha estat de gran intensitat, un fet que es pot explicar, en part, per la presència d'un grup més dins l'arc parlamentari que reforça el paper del Parlament com a peça clau del sistema democràtic. En aquest sentit, el Govern ha respost més d'11.000 preguntes parlamentàries, de les quals el 88% han estat escrites i el 12% orals, i

¹⁶ El nombre màxim d'iniciatives parlamentàries que poden substanciar els grups parlamentaris en cada sessió plenària (gener-juliol 2011) està fixat per acord de la Junta de Portaveus (BOPC 8, de 19.1.2011, pàg. 6) i són: CIU: 3, SOC: 2, PPC: 1 / 2 (cada 3 sessions), ICV-EUiA: 1, ERC: 1, i el Grup Mixt: 1.

també ha donat resposta a 109 interpellacions plantejades pels grups parlamentaris.

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

Com a instruments de control polític, les preguntes al Govern i, més concretament, les preguntes al president, permeten copsar l'opinió o el capteniment sobre les qüestions de més interès o de més actualitat de la vida política del país.

En els primers dotze mesos, els grups han plantejat 105 preguntes al president en ocasió de la sessió de control que té lloc a l'inici de cada sessió plenària ordinària.¹⁷ Les preguntes s'han centrat, majoritàriament, en aspectes de política general i de relleu institucional, i una temàtica destacada de la legislatura ha estat el procés pel dret a decidir i la consulta sobre el futur de Catalunya, incloses les relacions institucionals amb l'Estat i el diàleg per donar suport a tot aquest procés.¹⁸ També s'ha pre-

¹⁷ Les preguntes al president de la Generalitat estan regulades a l'art. 142.3 RPC. La sessió de control al Govern té lloc a l'inici de cada sessió plenària; primerament intervenen els consellers i les conselleres per respondre les preguntes formulades pels diputats i després ho fa el president (cada grup parlamentari li planteja una pregunta).

¹⁸ En són un clar exemple les preguntes sobre: el full de ruta del Govern per exercir el dret a l'autodeterminació (núm. tram. [317-00008/10](#)) plantejada pel grup de C's; l'acord entre els governs català i espanyol per exercir el dret a decidir a Catalunya (núm. tram. [317-00010/10](#))

guntat sobre el dèficit exigint per l'Estat o la pròrroga pressupostària de 2013, i sobre els casos de corrupció, i, en menor mesura, sobre qüestions amb connotació econòmica i sobre les actuacions del Govern per fer front a la crisi i mantenir l'estat del benestar.

En el torn de la sessió de control al Govern, els consellers i conselleres han respost oralment 176 preguntes formulades pels grups parlamentaris. El major volum de preguntes s'ha centrat en els àmbits competencials dels departaments d'Empresa i Ocupació (14%), d'Interior (11%), d'Economia i Coneixement (10%), de Salut (10%) i d'Ensenyament (9%).

3.1.b) Les interpel·lacions

El Govern ha debatut 109 interpel·lacions que han estat plantejades pels grups parlamentaris, un volum superior al del primer any de la legislatura anterior.¹⁹ Aquest instrument de control sobre els motius i propòsits de l'actuació de l'executiu en qüestions de política general ha donat lloc a debatre, en seu parlamentària, aspectes de l'actualitat política molt diversos.

Per departaments, els àmbits competencials que han estat més interpel·lats han estat els corresponents a Economia i Coneixement (18%), Empresa i Ocupació (15%), Governació i Relacions Institucionals (14%) i Presidència (8%).

3.1.c) Les sessions informatives de membres del Govern

Com és habitual a cada inici de legislatura, coincidint amb l'arrencada del treball governamental van tenir lloc les compareixences inicials dels membres de l'executiu. Destaca la compareixença inicial del president de la Generalitat davant el Ple del 23 de gener de 2013,²⁰ en què va informar de l'organització i composició del Govern, i també la seva compareixença del 27 de febrer per informar de les propostes per a la regeneració democràtica.²¹

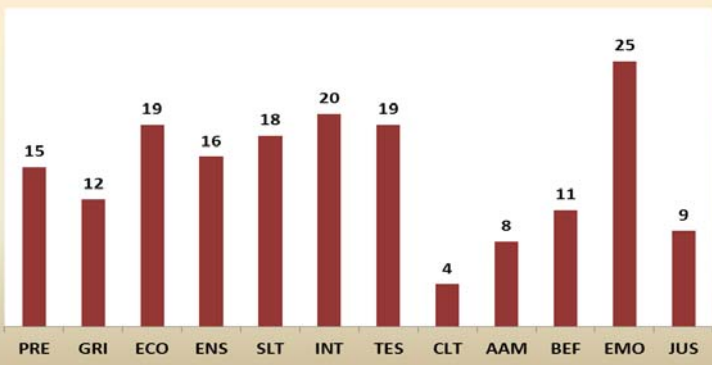
Al llarg del primer trimestre es van anar succeint les compareixences dels consellers i les conselleres del Govern davant les comissions parlamentàries respectives per informar dels objectius i les línies d'actuació de cada departament. La ronda de compareixences de

¹⁹ A la VI legislatura es van substanciar 68 interpel·lacions durant el primer any; a la VII, 114; a la VIII legislatura, 78; i a la IX legislatura, 95.

²⁰ Compareixença del president de la Generalitat per donar compte de l'estructura i la composició del Govern (350-00001/10) a la sessió plenària del 23 de gener de 2013 ([DSPC-P 4](#), de 23.1.2013).

²¹ Compareixença del president de la Generalitat per informar sobre les cimeres amb els representants dels organismes de control institucional i presentar propostes per a la regeneració democràtica (350-00003/10) a la sessió plenària del 27 de febrer de 2013 ([DSPC-P 7](#), de 27.2.2013).

Preguntes orals en Ple substanciades per departament



plantejada pel grup SOC; la situació econòmica i el Pacte nacional pel dret de decidir (núm. tram. [317-00014/10](#)) del grup d'ERC; el tipus de referèndum que vol fer el Govern i com pensa elaborar el cens electoral per a la consulta (tram. [317-00015/10](#)) de C's; la presentació dels pressupostos i la consulta sobre el futur de Catalunya ([317-00039/10](#)) del grup SOC; la situació econòmica i el dret a decidir ([317-00042/10](#)) de CiU; la convocatòria d'una consulta pel dret a decidir com a prioritat del Govern ([317-00049/10](#)) del grup del PPC; les previsions per a la formalització del Pacte nacional per al dret a decidir ([317-00054/10](#)) d'ERC; la gestió i les accions per arribar a fer la consulta sobre el futur de Catalunya ([317-00067/10](#)) del Grup Mixt; la formalització de la petició de negociacions amb el Govern de l'Estat per poder convocar la consulta sobre el futur de Catalunya ([317-00069/10](#)) d'ERC; l'articulació de l'encaix de Catalunya amb l'Estat i sobre el recorregut de les negociacions amb el Govern de l'Estat ([317-00084/10](#)) del Grup Mixt, i la rectificació de les polítiques del Govern i sobre la retirada de la proposta de fer la consulta ([317-00098/10](#)) del PPC, entre d'altres. Finalment, també cal esmentar la pregunta oral en el ple al conseller de la Presidència sobre la funció dels instruments creats amb relació a l'objectiu de celebrar una consulta sobre el futur de Catalunya ([310-00111/10](#)) del SOC.

l'equip del Govern es va tancar amb una sessió informativa de la vicepresidenta, Joana Ortega, el 21 de febrer de 2013.²² Posteriorment, però, es van substanciar unes compareixences complementàries dels consellers de la Presidència, d'Economia i Coneixement i de Benestar Social i Família.

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

Un cop finalitzada la tradicional roda de compareixences inicials, els consellers i les conselleres van continuar assistint puntualment en comissions per informar sobre qüestions i actuacions concretes dels departaments que dirigeixen, relacionades amb el desplegament de les diferents polítiques públiques, o per respondre preguntes orals en comissió plantejades pels grups sobre actuacions concretes de l'àmbit respectiu o per explicar les previsions pressupostàries de cada departament.

Per departaments, els consellers que més cops han comparegut han estat el d'Interior (amb 12 sessions informatives), el de Territori i Sostenibilitat (amb 5), el d'Economia i Coneixement (4), la de Benestar Social i Família (4) i el de Salut (4).

Pel que fa a les preguntes orals que els consellers i conselleres responen en comissió, els grups n'han plantejat 896 en total i els departaments que n'han concentrat més han estat el d'Interior (27%); el de Territori i Sostenibilitat (21%), i el de Salut (18%).

3.1.d) Els debats generals

Durant el primer any de la X legislatura han tingut lloc dos debats generals sobre l'acció política i de govern: un destinat a tractar la situació de la joventut a Catalunya, i l'altre, el preceptiu debat sobre l'orientació política general del Govern que inicia, tradicionalment, el curs parlamentari.

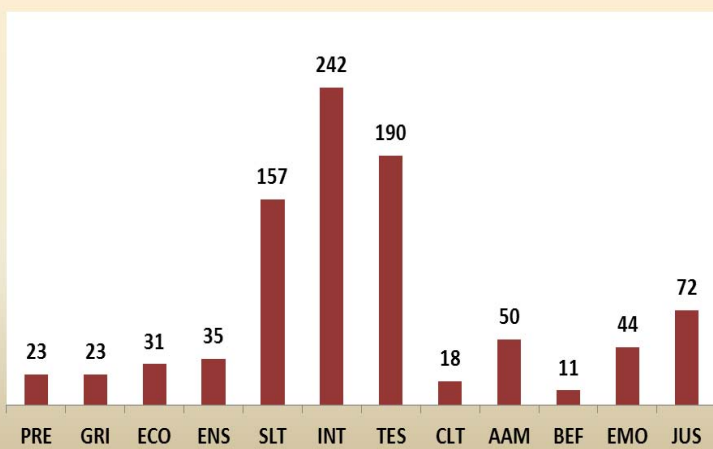
A més, també s'ha demanat de fer dos debats generals més, que encara no s'han substanciat, sobre la reactivació econòmica, la creació d'ocupació i el foment de l'activitat empresarial, de la petita i mitjana empresa i dels autònoms;²³ i el debat general sobre el món agrari. Aquest darrer va ser sol·licitat formalment pel conseller d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural, i està previst que se substanciï en el proper període de sessions, durant el primer semestre de 2014.

El debat de política general de 2013

El debat sobre l'orientació política general del Govern té lloc anualment a l'inici del període de sessions del setembre, i permet a l'executiu exposar els resultats de les actuacions governamentals desplegadas i presentar el seu programa per al nou curs polític, indicant les principals prioritats del curs parlamentari que s'inicia.

Com a eina de control del Govern, aquest debat ofereix a la cambra verificar com avança l'obra de govern exposada durant la investidura, però 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 governamental i permet incidir en matèries de

Preguntes orals en comissió assignades per departament



²² Sessió informativa amb la consellera de Governació i Relacions Institucionals per informar sobre els objectius i les actuacions del Departament (355-00002/10) ([DSPC-C 36](#), de 21.2.2013).

²³ Aquest debat específic va ser sol·licitat el 25.4.2013 pels grups parlamentaris SOC i C's, i no té una data de substanciació prevista. La Mesa del Parlament, d'acord amb la Junta de Portaveus, haurà d'acordar si ha de tenir lloc o no aquest debat (art. 134.1 RPC).

política general referides als principals sectors sobre els quals recau la responsabilitat de governar.

El primer debat general de la X legislatura va tenir lloc entre els dies 25 i 27 de setembre de 2013.²⁴ El discurs del president Artur Mas es

ció de sobirania; la Resolució 17/X, que insta el Govern a mantenir un diàleg amb el Govern de l'Estat; la constitució de la Comissió d'Estudi del Dret a Decidir; el Pacte nacional pel dret a decidir, que ha derivat en un manifest,²⁵ i la tramitació de la futura Llei de consultes.

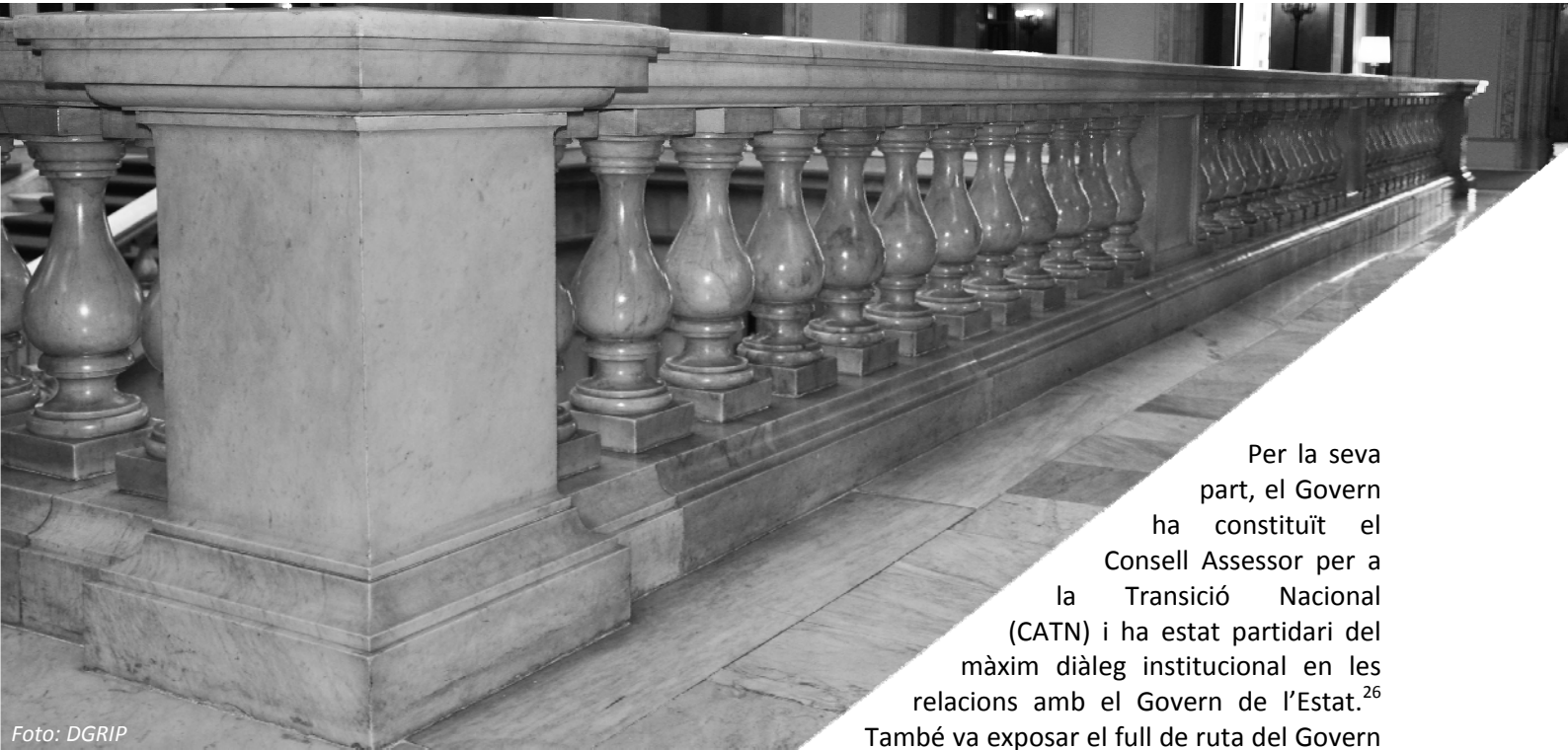


Foto: DGRIP

va centrar en quatre punts del programa polític del Govern i també sobre reptes i millores de les polítiques públiques i de l'acció governamental. Primer, el procés polític iniciat a Catalunya basat en l'exercici del dret a decidir i la transició nacional; segon, la situació i les perspectives de les finances de la Generalitat; tercer, el comportament de l'economia, de l'ocupació i del model de l'estat de benestar; i per acabar, la restitució de la confiança entre les institucions i la ciutadania, la regeneració i la qualitat democràtiques.

En referència al procés polític iniciat a Catalunya basat en l'exercici del dret a decidir i la transició nacional, en el primer punt del discurs el president va recordar que el Parlament ha avançat amb la Resolució 5/X, de declara-

Per la seva part, el Govern ha constituït el Consell Assessor per a la Transició Nacional (CATN) i ha estat partidari del màxim diàleg institucional en les relacions amb el Govern de l'Estat.²⁶

També va exposar el full de ruta del Govern amb la fixació per endavant de la data, la pregunta i el marc legal, i els instruments democràtics i legals que cal emprar davant una negativa de l'Estat.

A la segona part del discurs, el president va explicar la situació i les perspectives de les finances de la Generalitat i, per tant, de la viabilitat del grup de les polítiques públiques a Catalunya. I també el model de país i el model de benestar a Catalunya. En la tercera part de la intervenció —sobre el comportament de l'economia, de l'ocupació i del model de l'estat de benestar—, va exposar l'acció de govern i la situació del país des de tres prismes diferents: 1) els àmbits on s'ha produït una inflexió amb relació a l'any passat, perquè han millorat o progressat; 2) els àmbits on cal co-

²⁴ Discurs del president de la Generalitat, Artur Mas, en el debat sobre l'orientació de política general del Govern de 2013 (tram. 255- 00005/10) ([DSPC sèrie P 29](#), de 25.9.2013).

²⁵ [Manifest](#) proposat per Joan Rigol en el marc del Pacte nacional per al dret a decidir.

²⁶ Debat sobre l'orientació política general del Govern (255- 00005/10). Discurs del president de la Generalitat ([DSPC-P 29](#), de 25.9.2013).

mençar a millorar; i, 3) alguns projectes importants de país que defineixen reptes principals de futur, un dels quals és la reforma de l'Administració pública.

Finalment, el president va abordar la necessitat de regeneració i la qualitat democràtiques per recuperar la confiança ciutadana en les institucions públiques i els partits polítics. Per ajudar a revertir aquesta desconfiança política, va recordar que el febrer de 2013 va convocar dues cimeres amb els principals representants dels organismes de control institucional del país i va proposar un paquet de 51 mesures per a la regeneració democràtica.²⁷

apartats diferents que abasten des del dret a decidir del poble de Catalunya fins a les diferents polítiques públiques o aspectes més generals de l'acció política i de govern. Com resulta habitual, a més d'assenyalar les conclusions del debat, el text introdueix elements d'impuls per a l'actuació governamental.

Entre el més destacat, i dins del primer apartat, el text recull el reconeixement de la cambra del document de base del Pacte nacional pel dret a decidir, presentat per l'expresident del Parlament Joan Rigol, i defensa un procés democràtic per exercir, amb el vot, el dret a decidir sobre la pròpia institucionalització

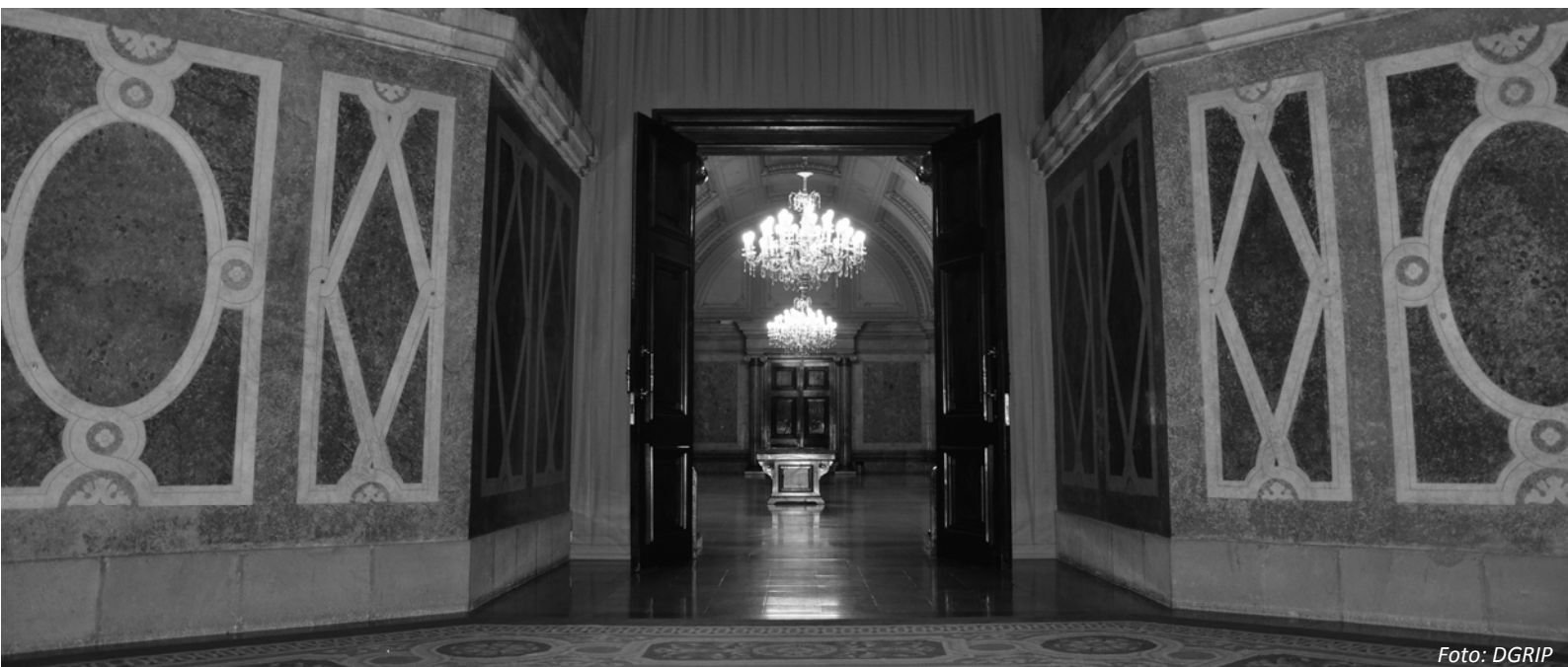


Foto: DGRIP

El debat es va cloure amb l'aprovació de la Resolució 323/X, sobre l'orientació política general del Govern,²⁸ que s'estructura en 36

²⁷ Veg. el document "[Propostes i reflexions del President de la Generalitat en matèria de transparència i regeneració democràtica](#)", de 22 de febrer de 2013.

²⁸ La [Resolució 323/X del Parlament de Catalunya, sobre l'orientació política general del Govern](#) (BOPC 160, de 2.10.2013), conté els apartats següents: I. El dret a decidir del poble de Catalunya (amb referència al Pacte nacional pel dret a decidir i a l'exercici del dret a decidir); II. La hisenda pròpia; III. Les estructures d'estat; IV. La sostenibilitat de les finances públiques; V. La recuperació econòmica; VI. El nou model productiu i l'economia social i solidària; VII. El foment de l'ocupació; VIII. Catalunya Banc; IX. L'acció social; X. La reforma del sistema de pensions; XI. La salut; XII. L'educació; XIII. La projecció exterior; XIV. La llengua i la cultura; XV. L'habitatge; XVI.

política, sens perjudici que s'estableixi un diàleg amb institucions de l'Estat per acordar-ne les condicions legals. Pel que fa a l'exercici del dret a decidir, el text recorda que la cambra ja ha aprovat durant l'actual legislatura un seguit

El desenvolupament sostenible i l'equilibri territorial; XVII. Les infraestructures i la mobilitat; XVIII. La modernització de l'Administració i la funció pública; XIX. La transparència i la qualitat democràtica; XX. Les universitats, la recerca i la innovació; XXI. La defensa de les competències; XXII. La fiscalitat; XXIII. El frau fiscal; XXIV. La lluita contra la pobresa; XXV. La formació professional inicial i per a l'ocupabilitat; XXVI. La seguretat; XXVII. L'energia; XXVIII. L'aigua; XXIX. L'agricultura; XXX. Els esports; XXXI. Els mitjans de comunicació; XXXII. La justícia; XXXIII. La joventut; XXXIV. La igualtat entre dones i homes; XXXV. Els governs locals; i, per acabar, XXXVI. La lluita contra el feixisme.

iniciatives i ha establert el mandat del diàleg i la negociació amb el Govern de l'Estat amb l'objectiu d'exercir-lo per mitjà d'una consulta democràtica.

Les directrius esmentades de la Resolució 323/X han de guiar l'acció de Govern per al curs polític. En començar la tardor, el president de la Generalitat tindrà ocasió de retre comptes, exclusivament dins l'esfera parlamentària, del compliment que se li hagi donat quan expliqui quina ha estat l'actuació desplegada amb motiu del debat de política general del 2014.

El debat monogràfic sobre la situació de la joventut

Els debats monogràfics permeten a la cambra aprofundir en el coneixement i en el seguiment públic de l'actuació del Govern, i també potencien la seva participació en la determinació i el desenvolupament del programa governamental, atès que el debat es clou amb una resolució d'impuls de l'acció de l'executiu.

Són debats que han servit per analitzar polítiques públiques de gran rellevància ciutadana, com ara l'educació, la salut, el treball o la política territorial, però també de caire més institucional, com per exemple les relacions amb l'Estat, amb la resta de comunitats autònomes, amb l'Administració local i, fins i tot, amb la Comunitat Europea. Una temàtica també destacada en aquests debats ha estat el desenvolupament de l'autogovern, tant des de la vessant normativa com de l'econòmica.

L'únic ple monogràfic que ha tingut lloc el 2013 ha estat per debatre la situació de la joventut a Catalunya²⁹ i va tenir lloc els dies 24 i 25 de juliol de 2013. Va permetre al Govern d'exposar les polítiques de joventut, i a tots els

grups parlamentaris de posicionar-s'hi. Finalment, el debat es va cloure amb l'aprovació de la **Resolució 301/X**, que recull un conjunt de directrius per al Govern dins dels àmbits competencials dels diferents departaments.³⁰

La Resolució 301/X sobre la situació de la joventut identifica un conjunt d'actuacions que ha d'empendre el Govern per atendre les necessitats del col·lectiu de joves

L'ampli paquet de mesures en polítiques de joventut d'aquesta Resolució abasta aspectes com la formació, l'ocupació i l'accés al mercat laboral, l'accés a l'habitatge, la salut, la participació i l'emancipació juvenil, que s'inclouen en els àmbits competencials dels diferents departaments i s'hauran de posar en marxa els propers mesos. El Govern haurà d'informar el Parlament de les actuacions dutes a terme per al compliment d'aquest mandat polític, d'acord amb el Reglament del Parlament, en el termini genèric de quatre mesos.

3.1.e) Les comissions d'investigació i les comissions d'estudi

Les comissions d'investigació són una eina més de la cambra per completar les seves funcions de control parlamentari del Govern. Malgrat que la doctrina ha posat de manifest que a Catalunya aquest instrument de control de l'executiu té una eficàcia limitada, durant el 2013 s'han constituït dues comissions d'investigació: una sobre les possibles responsabilitats derivades de l'actuació i la gestió de les entitats financeres i la possible vulneració dels drets dels consumidors (CIREF), i una altra per investigar la gestió en l'àmbit sanitari i les relacions entre el sector públic sanitari i les empreses (CIGAS).

²⁹ Debat general sobre la situació de la joventut (núm. tram. 255-00002/10), a iniciativa de sis grups parlamentaris (CiU, ERC, SOC, ICV-EUiA, C's i el Grup Mixt), amb dos objectius: d'una banda, diagnosticar els efectes econòmics, laborals i socials de la crisi sobre aquest col·lectiu; i de l'altra, proposar actuacions concretes per ajudar a millorar la situació dels joves, principalment en l'àmbit ocupacional, de l'habitatge, l'emancipació juvenil, la formació i l'ensenyament universitari.

³⁰ La Resolució 301/X del Parlament de Catalunya, sobre la situació de la joventut ([BOPC 132](#), de 31.7.2013), conté directrius per al Govern agrupades en catorze apartats: 1) el marc general de la qualitat democràtica; competències i dotació pressupostària; 2) l'educació; 3) la política econòmica; 4) el treball; 5) la salut; 6) les polítiques de prevenció i d'integració; 7) la justícia; 8) l'emancipació i el dret a l'habitatge; 9) la cultura; 10) el moviment associatiu; 11) l'esport; 12) el transport i la seguretat viària; 13) el món rural; 14) el seguiment i l'avaluació de la situació dels joves.

1. **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 (CIREF)** té per objecte analitzar les possibles responsabilitats derivades de l'actuació i la gestió de les entitats financeres ubicades a Catalunya i la possible vulneració dels drets dels consumidors, repreneient les tasques iniciades per la comissió creada durant la IX legislatura.
2. **La comissió d'investigació sobre la gestió en l'àmbit sanitari i les relacions entre el sector públic sanitari i les empreses (CIGAS)** va ser promoguda per quatre grups parlamentaris (SOC, PPC, ICV-EUiA i C's). Durant la **IX legislatura** es va crear aquesta mateixa comissió, però en aquella ocasió va ser promoguda pel grup SOC i va decaure per finiment de legislatura, pocs dies després que la comissió aprovés el seu pla de treball. Aquesta comissió ha acomplert la seva funció de fiscalitzar el sistema sanitari català i en el ple del 7 de novembre es van aprovar les conclusions, que plantegen la necessitat de reformes estructurals i d'incrementar els mecanismes de control, retiment de comptes i transparència.³¹

També es va sol·licitar de crear una tercera comissió d'investigació sobre la trama organitzada d'espionatge polític i les escoltes il·legals a Catalunya, però va ser rebutjada pel Ple el 10 d'abril de 2013.

Finalment, cal comentar que aquesta legislatura també s'han constituït diverses comissions d'estudi per analitzar assumptes que afecten la societat catalana, essent la més desta-

³¹ Les comissions han d'elaborar i aprovar un pla de treball —abans d'iniciar les actuacions—, poden requerir la compareixença de qualsevol persona i han de reflectir les seves conclusions en un dictamen que es debat en el Ple. Un cop aquest n'aprova les conclusions, s'han de comunicar al Govern, sens perjudici que la Mesa pugui comunicar-les, si pertoca, al Ministeri Fiscal.

cada la Comissió específica sobre el dret a decidir,³² perquè enllaça amb un dels grans reptes del Govern per a la legislatura, sense oblidar la que ha estudiat l'actuació del cos de la policia Mossos d'Esquadra.³³



Foto: DGRIP

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

Una de les funcions del Parlament és impulsar l'acció política i de govern amb procediments reglamentaris que operen al marge dels procediments legislatius. Ho aconsegueix, princi-

³² A més de la Comissió específica sobre el dret a decidir (252-00010/10), les altres comissions d'estudi són: la Comissió d'Estudi de la Seguretat Viària (252-00005/10) (a la passada legislatura ja es va crear la mateixa Comissió d'Estudi de la Seguretat Viària, promoguda per tots els grups parlamentaris: CiU, SOC, PPC; ERC, ICV-EUiA, SI i C's); la Comissió d'Estudi dels Models de Seguretat i Ordre Públic i de l'Ús de Material Antiavalots en esdeveniments de Masses (252-00006/10) (CEMSOPUM); la Comissió d'Estudi dels Permisos de Prospecció i Explotació d'Hidrocarburs No Convencionals per mitjà de Fracturació Hidràulica (tram. 252-00009/10); la Comissió de Polítiques de Lluita contra la Desocupació (252-00011/10); i la Comissió d'Estudi dels Models de Seguretat i Ordre Públic i de l'Ús de Material Antiavalots en Esdeveniments de Masses (CEMSOPUM) (260-00001/10), ja dissolta, després d'aprovar les conclusions. Cal recordar que la funció de les comissions d'estudi és analitzar qualsevol assumpte que afecti la societat catalana. La creació i la composició la fixa el Ple del Parlament, així com les normes de funcionament i l'organització, que poden incorporar especialistes, mentre no superin en nombre els diputats que en son membres. Les comissions d'estudi han d'elaborar un informe i unes conclusions que es publiquen en el BOPC, i la Mesa pot acordar si cal donar-los una tramitació específica.

³³ Informe de la Comissió d'Estudi dels Models de Seguretat i Ordre Públic i de l'Ús de Material Antiavalots en Esdeveniments de Masses ([BOPC 198](#), de 25.11.2013).

palment, amb les mocions i les resolucions que aprova.

3.2.a) Les mocions

L'arrencada de la nova legislatura ha estat activa i en els primers dotze mesos ja s'han aprovat 61 mocions, un nombre lleugerament superior a les aprovades en les legislatures anteriors per al mateix període de temps,³⁴ i que deriva de la lògica de les majories en la composició de la cambra a l'actual legislatura.

L'abast més general de la moció, com a eina d'impuls de l'acció governamental, explica que les mocions hagin incidit, en bona part, en les polítiques públiques dirigides a reactivar l'economia productiva i la indústria en l'actual context econòmic.

Els àmbits competencials que han estat objecte de més mocions aprovades han correspost als departaments d'Empresa i Ocupació (69%), d'Economia i Coneixement (13%), de Salut (11%), de Governació i Relacions Institucionals (11%) i de Benestar Social i Família (10%).

3.2.b) Les resolucions

A diferència de les mocions, que són iniciatives orientades a impulsar aspectes generals de la política del Govern, les resolucions són —llevat de les que resulten d'un debat general— instruments d'impuls que tracten sobre un aspecte sectorial, més específic o més concret, d'una matèria.³⁵

En els primers dotze mesos, s'han aprovat 342 resolucions. A nivell comparatiu amb legislatures anteriors també es detecta un increment del recurs a aquest tipus de tramitació parlamentària per impulsar l'acció de Govern, mal-

grat una reducció respecte de l'anterior,³⁶ pels mateixos motius que els comentats en el cas de les mocions.

Els àmbits competencials que han estat objecte de més resolucions corresponen als departaments d'Ensenyament (26%), de Territori i Sostenibilitat (23%), d'Empresa i Ocupació (9%), de Salut (8%) i d'Economia i Coneixement (7%).

Pel que fa a les resolucions, cal destacar que el Parlament ha emès destacats pronunciaments sobre el dret a decidir i la consulta sobre el futur polític col·lectiu dels catalans, un dels reptes de la legislatura apuntats des de l'inici, amb directrius d'actuació per al Govern. Són les següents:

1. La Resolució 5/X, per la qual s'aprova la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya.
2. La Resolució 17/X, sobre la iniciació d'un diàleg amb el Govern de l'Estat per fer possible la celebració d'una consulta sobre el futur de Catalunya.
3. La Resolució 323/X, sobre l'orientació política general del Govern (apartat I).

4. Procediments de control del principi de subsidiarietat

El control que efectua el Parlament de Catalunya respecte del principi de subsidiarietat de futurs textos normatius de la UE es va instaurar just a finals de la vuitena legislatura.³⁷

³⁴ A la VI legislatura es van aprovar 36 mocions durant el primer any; a la VII se'n van aprovar 33; a la VIII legislatura, només 17, i a la IX legislatura, 60.

³⁵ Les mocions i les resolucions insten el Govern, en general, a realitzar alguna acció concreta o bé a adoptar una determinada posició en relació amb algun àmbit específic. El control del compliment de les resolucions és anàleg al de les mocions. El termini que té l'executiu per donar compte del seu compliment és de quatre mesos si el mateix text de la resolució no en marca un de més específic (art. 145 i 146 del Reglament del Parlament).

³⁶ A la VI legislatura es van aprovar 299 resolucions durant el primer any; a la VII, se'n van aprovar 108; a la VIII legislatura, 61, i a la IX, 395 resolucions.

³⁷ A la cambra catalana aquest procediment de control funciona des de l'abril de 2010 i implica un treball marcat per la rapidesa per determinar si la proposta legislativa europea pot vulnerar el principi de subsidiarietat en cas d'afectar competències de la Generalitat (art. 188 EAC). Els grups parlamentaris, a través de la comissió parlamentària competent en funció de la matèria (segons quin sigui l'àmbit regulat per la proposta legislativa europea), disposen únicament de 4 setmanes (art. 181 del RPC) per estudiar-la i emetre un dictamen motivat (art. 6 de la Llei estatal 24/2009, que modifica la Llei



Foto: DGRIP/Rubén Moreno

Durant el primer any de la legislatura, el Parlament ha rebut 120 consultes per controlar si les propostes legislatives europees poden afectar les competències autonòmiques

Aquesta legislatura, com a novetat, el Govern ha començat a col·laborar amb el Parlament a través de l'emissió d'un informe per als casos en què es valora que pot resultar pertinent fer-hi aportacions. Sense que el Reglament del Parlament ho prevegi específicament (art. 181 RPC), al contrari del que passa en el tràmit a les Corts Generals, en

Aquest nou procediment parlamentari funciona des de l'abril de 2010 amb l'objectiu de verificar amb efectes *ex ante* si aquests projectes legislatius poden vulnerar competències de la Generalitat.³⁸

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

què es preveu que el Govern pugui emetre informes,³⁹ els departaments han emès informes quan, després d'analitzar cada proposta, han estimat que disposaven d'informació que podria resultar d'utilitat per al treball parlamentari. El volum de tramitacions, prop d'una dotzena mensual, ha permès comprovar una certa desproporció entre l'esforç per fer-ne l'anàlisi i els resultats pràctics que se'n deriven, atès que en la majoria de casos es constata que es respecta el principi de subsidiarietat.

En aquest sentit, durant els primers dotze mesos de la legislatura, de les 120 tramitacions que han tingut lloc, la vicepresidenta del Govern ha enviat al Parlament una trentena d'informes que han permès verificar l'adequació al principi de subsidiarietat de les propostes normatives analitzades, per tal que el Parlament els pogués tenir presents als efectes oportuns.

Els futurs textos normatius sobre els quals s'han fet les consultes incideixen en àmbits competencials dels diferents departaments de

estatal 8/1994, sobre el funcionament de la Comissió Mixta per a la UE, [BOE 308](#), de 23.12.2010).

³⁸ Es tracta d'un control que estableix el Tractat de Lisboa (art. 5.3 del Tractat de la Unió Europea (TUE), versió revisada pel Tractat de Lisboa, Diari Oficial de la Unió Europea ([DOUE C-83](#), de 30.3.2010), i implica la consulta de les cambres nacionals (i, si escau, de les regionals) en el procés d'elaboració de la legislació europea. En aquest nou procediment, els parlaments dels estats membres esdevenen un nou actor en el sistema institucional comunitari, tot millorant el funcionament democràtic de la Unió pel fet d'incorporar les seves cambres legislatives en els treballs dels col·legisladors europeus (l'eurocambra i el Consell de Ministres). Amb la Llei estatal 24/2009, en vigor des del 24 de desembre de 2009, s'ha fixat un procediment per fer participar les cambres autonòmiques al qual les Corts Generals han de consultar-les abans de dictaminar en una consulta comunitària sobre un projecte de normativa europea.

³⁹ L'article 2 de la [Llei estatal 24/2009, que modifica la Llei 8/1994, reguladora de la Comissió Mixta per a la Unió Europea](#), estableix: "El Gobierno, a la mayor brevedad posible, y a reserva de una valoración definitiva, remitirá a las Cámaras un sucinto informe sobre el contenido sustancial de aquellas propuestas legislativas que tengan repercusión en España".

la Generalitat i, en concret, versen sobre temàtiques que poden condicionar el desplegament de polítiques públiques catalanes. Principalment, comprenen regulacions en els camps següents: econòmic i financer, d'empresa i ocupació i també l'agricultura, l'àmbit de la justícia o de la seguretat. Per això, la finalitat última d'aquest mecanisme de control, també conegut com a "procediment d'alerta ràpida" (*early warning system*), és constatar la possible afectació, o no, de competències autonòmiques que pot arribar a comportar l'aprovació de cada proposta normativa i la seva posterior implementació a cada estat membre, especialment en el cas dels estats compostos, com el nostre.

A títol estadístic, la majoria de les consultes efectuades durant aquest primer any corresponen a futurs reglaments comunitaris, directives i, en menor mesura, decisions comunitàries, tres tipus d'instruments normatius de la Unió⁴⁰ que, un cop aprovats, tindran caràcter vinculant i regularan aspectes dins dels àmbits competencials d'actuació dels diferents departaments de la Generalitat, especialment aspectes econòmics o estadístics, i també en matèries de justícia, seguretat, agricultura, pesca o treball.

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

5. Síntesi

L'anàlisi de les dades que es desprenen de l'activitat parlamentària del Govern del primer any de la X legislatura posen de manifest el següent:

D'una banda, que la funció d'impuls legislatiu ha estat significativament més baixa que en els primers anys de les legislatures anteriors,⁴¹ si bé el 2013 l'executiu ha impulsat, directament o indirectament, un 47% de les mesures previstes en la seva agenda legislativa. Pot semblar un balanç molt positiu si es considera que encara queden tres anys per endavant, però caldrà esperar al final del mandat per valorar si el desideratum legislatiu s'ha desplegat amb més o menys intensitat.

Des de la X legislatura el Govern ha començat a col·laborar amb el Parlament en aquesta via de participació en el procés legislatiu comunitari, mitjançant l'emissió d'informes puntuals

Per valorar si s'han assolit els objectius en aquest terreny, l'indicador quantitatiu serà el nombre de projectes de llei finalment tramitats, sense oblidar que també hi ha la possibilitat de treballar des de l'esfera parlamentària, presentant proposicions de llei des dels grups parlamentaris, conjuntament o per separat, i treballant en el context d'una ponència conjunta amb els grups.

De l'altra, pel que fa a la submissió al control i impuls del Parlament, l'activitat de l'executiu ha estat rellevant perquè els membres del Govern han tingut una presència molt destacada a la cambra, fet que es pot explicar, en part, per la presència d'un grup més dins l'arc parlamentari. L'actuació parlamentària del Govern s'ha centrat, bàsicament, a respondre les preguntes orals i debatre interpellacions —eines de control parlamentari— i implementar les orientacions d'un elevat volum de mocions i resolucions, les eines d'impuls parlamentari per excel·lència.

Concretament, durant el 2013 la fiscalització, i també les directrius, dels grups de l'oposició respecte de l'activitat governamental ha estat més elevada del que va ser-ho a l'inici de les legislatures anteriors —VI, VII i VIII—, en què hi havia una majoria parlamentària més àmplia

⁴⁰ L'article 288 del TUE regula els tres actes jurídics de la Unió Europea amb efectes vinculants: els reglaments, les directives i les decisions, ([DOUE C-83](#), de 30.3.2010).

⁴¹ El primer any de la VI legislatura el Govern va aprovar 28 projectes de llei; a la VII legislatura, 15 projectes de llei; 33 a la VIII legislatura, i 20 a la IX legislatura.

que donava suport al Govern, i amb un volum molt similar a la IX legislatura, que es va caracteritzar per uns trets molts semblants als d'ara. Aquest fet es constata més respecte de les mocions aprovades, i amb menor força respecte de les resolucions aprovades, atès que l'anterior legislatura van ser més nombroses.

El major control parlamentari al Govern durant el 2013 es visualitza especialment en el volum de preguntes que s'han respost oralment. Així, el president de la Generalitat ha respost 105 preguntes, i els consellers, 176, un volum més elevat que en el primer any de la passada legislatura amb un grup menys en l'arc parlamentari. També ha estat més elevat el nombre d'interpel·lacions que s'han debatut, 109 en total. Respecte de l'impuls polític i de l'acció de Govern, el Ple ha aprovat 61 mocions i 342 resolucions.

Elaborat el 4.12.2013

La consulta al poble de Catalunya sobre el seu futur polític col·lectiu: anàlisi dels procediments legals a què es pot recórrer i algunes reflexions

Gerard Martín i 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

Gerard Martín Alonso és actualment 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). És autor de diversos treballs relacionats amb la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes.



1. Plantejament interpretatiu: el principi democràtic i el principi de l'estat de dret
2. Procediments legals
 - 2.1. El referèndum regulat, autoritzat i convocat per l'Estat
 - 2.2. La Llei 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum
 - 2.3. L'aprovació d'una llei orgànica de transferència o delegació, de l'article 150.2 CE
 - 2.4. La reforma de la Constitució
 - 2.5. La realització d'una consulta no referendària
3. Reflexions finals

1. Plantejament interpretatiu: el principi democràtic i el principi de l'estat de dret

Com és conegut, el Parlament de Catalunya ha manifestat diversos cops la seva voluntat que es consulti els ciutadans i les ciutadanes de Catalunya sobre el futur polític col·lectiu que desitgen. Són especialment rellevants, en aquest sentit, quatre recents resolucions del Parlament de Catalunya que expressen, amb diferents matisos, la voluntat que els ciutadans de Catalunya puguin decidir el seu futur col·lectiu, tot propugnant la celebració d'una consulta (Resolució 742/IX, de 27 de setembre de 2012; Resolució 5/X, de 23 de gener de 2013; Resolució 17/X, de 13 de març de 2013, i Resolució 323/X, de 27 de setembre de

2013). Totes quatre han estat aprovades amb majories prou folgades. Es tracta, doncs, d'un posicionament polític expressat de forma reiterada per la institució democràtica que representa la voluntat del poble català¹.

Amb la finalitat d'analitzar les vies a través de les quals podria dur-se a terme aquesta consulta, l'Institut d'Estudis Autònoms ha elabo-

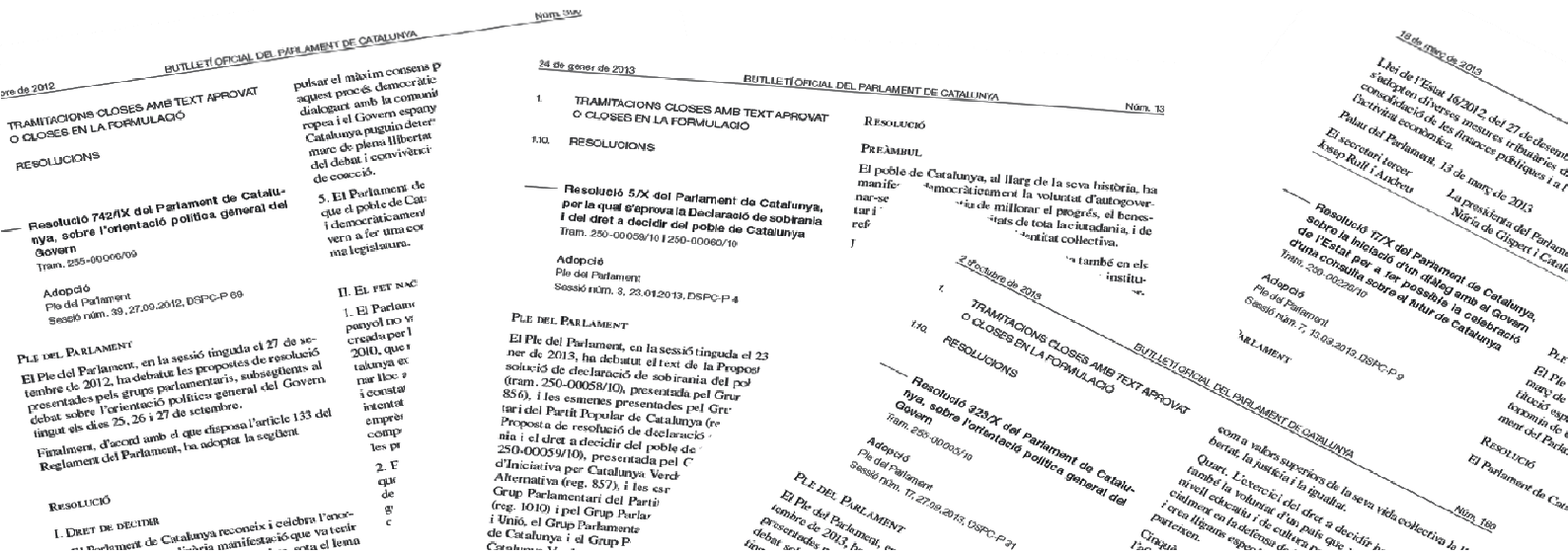
¹ La Resolució 5/X, de 23 de gener de 2013, ha estat suspesa pel Tribunal Constitucional durant la tramitació de la impugnació formulada pel president del Govern de l'Estat a l'empara de l'article 161.2 de la Constitució (Interlocutòria 156/2013, d'11 de juliol). Aquesta suspensió, però, no desvirtua el fet que la Resolució 5/X — com les altres esmentades — reflecteix el posicionament polític majoritari del Parlament de Catalunya.

rat, en data 11 de març de 2013, a petició de la vicepresidenta del Govern i consellera de Governació i Relacions Institucionals, l'Informe sobre els procediments legals a través dels quals els ciutadans i les ciutadanes de Catalunya poden ser consultats sobre el seu futur polític col·lectiu².

L'Informe analitza la qüestió plantejada des de la perspectiva conjuminada de dos principis cabdals: el principi de l'estat de dret i el principi democràtic.

L'Informe de l'Institut d'Estudis Autonòmics, de març de 2013, analitza la qüestió plantejada des de la perspectiva conjuminada del principi de l'estat de dret i del principi democràtic

Com ja hem apuntat en anàlisis anteriors³, l'aplicació conjunta d'aquests dos principis comporta que l'estudi del marc normatiu aplicable —constitucional, estatutari, orgànic i ordinari— es dugui a terme buscant la interpretació més favorable a la celebració de la consulta. I això tant perquè aquesta constitueix un mecanisme democràtic de participació directa dels ciutadans catalans en un assumpte públic que els afecta de manera directa i transcendental —el seu futur polític col·lectiu— com per la raó que, si el Parlament de Catalunya representa el poble de Catalunya (art. 55.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya), la materialització dels seus posicionaments polítics donarà, lògicament, satisfacció al principi democràtic.



² L'Informe es pot consultar a l'adreça següent: <http://www20.gencat.cat/docs/governacio/IEA/document/Dret%20a%20decidir/Arxius/Informe%20consultesCAT.pdf>

El Consell Assessor per a la Transició Nacional, en l'Informe de 25 de juliol de 2013, relatiu a la consulta sobre el futur polític de Catalunya, fa seves les línies mestres de l'Informe de l'Institut d'Estudis Autonòmics. Recordem que el Consell Assessor per a la Transició Nacional va ser creat pel Decret 113/2013, de 12 de febrer, i es configura com a òrgan col·legiat de suport al Govern de la Generalitat per a l'assessorament en relació amb la identificació i l'impuls d'estructures d'estat i/o aspectes necessaris per dur a terme la consulta. Vegeu l'Informe a l'adreça següent:

http://www20.gencat.cat/docs/governacio/IEA/document/Dret%20a%20decidir/Arxius/1r_Informe_Consell_Assessor.pdf

En segon lloc, cal precisar que aquest plantejament interpretatiu no té un caràcter voluntarista, sinó que troba els fonaments que el justifiquen i, encara més, que n'exigeixen l'aplicació, en l'ordenament jurídic europeu, constitucional i estatutari. Recordem, en aquest sentit, que la Constitució espanyola (CE) recull el principi democràtic en l'article 1.1 (Espanya es constitueix en estat social i democràtic de dret) i també en el seu preàmbul:

³ Vegeu "La consulta al poble de Catalunya sobre el seu futur polític col·lectiu i el principi democràtic". Blog de la qualitat democràtica. 17 d'abril de 2013. Aquest article es pot consultar a l'adreça següent: <http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/qualitatdemocratica/2013/04/17/la-consulta-al-poble-de-catalunya-sobre-el-seu-futur-politic-col%20lectiu-i-el-principi-democratic-per-gerard-martin-alonso/>

bul (que proclama la voluntat de garantir la convivència democràtica i d'establir una societat democràtica avançada), mentre que l'article 2 del Tractat de la Unió Europea consagra la democràcia com un dels valors en què es fonamenta la Unió. D'altra banda, no és sobrer, tampoc, observar que ambdues normes —la constitucional i l'europea— situen seqüencialment en primer lloc el principi democràtic, precedint el principi de l'estat de dret, aspecte que cal considerar com a lògic i raonable en la mesura que apunta a la idea que l'ordenament ha de respondre, en la seva creació i interpretació, al principi democràtic, que és el que li dóna plena legitimitat i el seu sentit més profund.

També l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) —les restes que en queden després de la intervenció del Tribunal Constitucional i de la interpretació que en fan les institucions de l'Estat— recull el principi democràtic en el preàmbul —que fa referència a la construcció d'una societat democràtica avançada— i en l'article 4.3, que imposa als poders públics de Catalunya el deure de promoure el valor de la democràcia.

Les veus contràries al plantejament interpretatiu exposat addueixen que la seva aplicació condueix inevitablement a desvirtuar el contingut de les disposicions analitzades. Res més lluny del seu veritable sentit i objectiu. Davant d'aquesta acusació, cal deixar-ho clar: la utilització del principi democràtic no pot donar aixopluc a unes conclusions que contradiguin obertament la literalitat de la normativa aplicable —els seus propis enunciats—, sinó que només ens porta a interpretar els seus preceptes de manera que el procediment de consulta ciutadana, com a mecanisme de participació democràtica directa i, també, com a instrument que dóna resposta al posicionament polític de la institució que representa democràticament el poble de Catalunya, pugui desplegar la seva màxima potencialitat.

2. Procediments legals

L'Informe de l'Institut d'Estudis Autonòmics (IEA) relaciona i analitza cinc procediments que donarien empara a la realització d'una

consulta als ciutadans de Catalunya sobre el seu futur polític col·lectiu: convocatòria d'un referèndum regulat, autoritzat i convocat per l'Estat; convocatòria d'un referèndum d'acord amb la Llei del Parlament de Catalunya 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum; transferència o delegació de la competència estatal en matèria de referèndums; reforma dels articles de la Constitució relatius al referèndum, i realització d'una consulta d'acord amb la futura llei de consultes no referendàries i participació ciutadana que tramita el Parlament de Catalunya⁴.

L'Informe de l'Institut d'Estudis Autonòmics identifica fins a cinc procediments legals per consultar els ciutadans sobre el seu futur polític col·lectiu



Foto: DGRIP/David Tortosa

L'eventual aplicació d'aquestes vies genera, des del punt de vista jurídic, alguns interrogants que l'Informe esmentat analitza en profunditat. A continuació, exposarem el contin-

⁴ Com veurem, dues de les vies esmentades no requereixen, necessàriament, més tràmits normatius que els estrictament indispensables per regular els aspectes essencials vinculats a la consulta: es tracta de la convocatòria d'un referèndum per part de l'Estat —emparant-se en les previsions de l'article 92 de la Constitució espanyola— i de la Llei 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum. Les altres tres vies —transferència o delegació de competència; reforma constitucional; futura llei de consultes no referendàries— sí que exigeixen que es duguin a terme determinades modificacions normatives amb caràcter previ a la regulació i convocatòria de la consulta.

gut d'aquest Informe, tot afegint noves reflexions, especialment pel que fa a la via de les consultes no referendàries.

2.1. El referèndum regulat, autoritzat i convocat per l'Estat

La primera de les vies a la qual farem referència és la possibilitat que les institucions de l'Estat regulin, autoritzin i convoquin un referèndum d'acord amb el marc normatiu vigent, sense perjudici dels pactes polítics a què es pogués arribar amb la Generalitat de Catalunya perquè se celebrés.

En aquest sentit, l'article 92 de la Constitució espanyola, que en l'apartat 1 estableix que les decisions polítiques de transcendència especial podran ser sotmeses a referèndum de tots els ciutadans, podria emparar la convocatòria de la consulta. Cal tenir en compte, però, que la viabilitat de l'aplicació d'aquest procediment referendari depèn de la resposta que es doni a dues qüestions especialment controvertides, que examinarem tot seguit.

En primer lloc, sorgeix el dubte de si la referència a "tots els ciutadans" suposa que només són admissibles constitucionalment els referèndums en què es consulti a tots els ciutadans de l'Estat espanyol o si, en canvi, és possible de dur a terme referèndums en què els cridats a pronunciar-s'hi siguin una part d'aquests ciutadans que habitin en un territori determinat. Doncs bé, en aquest punt l'Informe de l'IEA sosté que l'article 92 CE pot emparar també la convocatòria de referèndums en què es consulti només una part dels ciutadans de l'Estat, i, més concretament, els ciutadans d'una comunitat autònoma. No és aquesta una conclusió sorprenent ni especialment innovadora per dues raons. La primera, perquè ja havia estat avançada per una part important de la doctrina, que havia considerat que l'article 92 CE permetia la celebració de referèndums que tinguessin el seu àmbit territorial circumscrit al territori d'una comunitat autònoma⁵. La segona, perquè

l'existència de referèndums adreçats a part dels habitants del territori de l'Estat també ha estat pacíficament acceptada —tant des del punt de vista normatiu com des del vessant pràctic—, com reflecteix l'existència de consultes d'àmbit local amb una naturalesa anàloga a la referendària⁶. Aquestes consultes es caracteritzen pels trets típics de la institució referendària: hi poden participar els integrants del cens electoral local corresponent al territori del municipi; són autoritzades per l'Estat —recordem que, d'acord amb l'art. 149.1.32 CE, correspon a l'Estat la competència exclusiva per autoritzar la convocatòria de consultes populars per via de referèndum— i han estat dotades, per les legislacions autonòmiques que s'han aprovat⁷, de garanties

sa, 1996-1999, volum II, pàgines 459 a 489 (vegeu la pàgina 470).

Aguiar de Luque, Luis: "Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español", a Trujillo, G.; López Guerra, L.; González Trevijano, P. (dir.) *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Madrid, CEPC, 2000, pàgines 67 a 96 (vegeu la pàgina 87).

Carrillo, Marc: "Encuesta sobre la constitucionalidad del referéndum vasco", *Teoría y realidad constitucional*, núm. 23, Madrid, 2009, pàgines 15 a 67 (vegeu la pàgina 36).

Pérez Sola, Nicolás: "La competencia exclusiva de las comunidades autónomas en materia de consultas populares", *Teoría y realidad constitucional*, núm. 24, Madrid, 2009, pàgines 433 a 454 (vegeu pàgines 439, 440 i 451).

Martín, Esther: "El referéndum y las consultas populares en las comunidades autónomas y municipios", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 94, Oñati, setembre-desembre 2012, pàgines 95 a 131 (vegeu la pàgina 104).

També l'article 149.1.32 CE, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva per autoritzar la convocatòria de consultes populars per via de referèndum, ha estat considerat doctrinalment un precepte que posa de manifest la possibilitat que existeixin referèndums municipals i autonòmics. Així ho destaca Manuel Carrasco Duran a "Referéndum versus consulta", *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), núm. 160, Madrid, abril-juny 2013, pàgines 13-41 (vegeu la pàgina 24).

⁵ La disposició addicional de la Llei orgànica 2/1980, de 18 de gener, sobre regulació de les diferents modalitats de referèndums, exclou del seu àmbit d'aplicació les consultes populars que puguin celebrar els ajuntaments, relatives a assumptes rellevants d'índole municipal, en el seus territoris respectius, d'acord amb la legislació de règim local, i salvant, en tot cas, la competència exclusiva de l'Estat per autoritzar-los.

⁷ Vegeu la Llei 2/2001, de 3 de maig, de regulació de les consultes populars locals a Andalusia, la Llei foral 27/2002, de 28 d'octubre, reguladora de consultes popu-

⁵ Linde Paniagua, Enrique: "Artículo 92. Referéndum", a Alzaga Villaamil, Óscar (dir.) *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Madrid, Cortes Generales - Eder-

pròpies de la institució referendària⁸. Es pot concloure, doncs, que no hi ha obstacles constitucionals per a la celebració d'un referèndum amb un abast territorial inferior al territori estatal i, en concret, amb un abast territorial autonòmic⁹.

Un segon interrogant es vincula a l'objecte de l'eventual referèndum. S'afirma, en aquest sentit, que no tindria cabuda en el text constitucional preguntar al cos electoral d'una comunitat autònoma sobre el seu futur polític col·lectiu, ja que es tractaria d'una qüestió que afectaria la indissoluble unitat de la nació espanyola (art. 2 CE), sobre la qual només podria pronunciar-se el conjunt del poble espanyol, en el qual resideix la sobirania (article 1.2 de la Constitució). No és aquesta, però, al meu entendre, una objecció que resisteixi una anàlisi mínimament rigorosa, ja que es basa en un plantejament conceptualment contradictori en la mesura que sembla confondre l'acció

inicial de 'consultar' amb una hipotètica conseqüència final derivada de la consulta —una eventual materialització dels resultats que, en hipòtesi, apuntessin al desig d'una nova forma d'autogovern per a Catalunya que fos incompatible amb l'esmentat principi d'unitat de la nació espanyola.

És cert que els resultats que pugui oferir un referèndum sobre el futur de Catalunya, tot i no ser plenament vinculants des del punt de vista jurídic, tindrien una extraordinària força política per als poders públics concernits que no podrien romandre impertèrrits davant de la voluntat general que s'hi expressés¹⁰, però aquesta circumstància no permet equiparar automàticament, des del punt de vista estrictament jurídic —que és el que ens ocupa—, la realització d'un referèndum consultiu a un acte de sobirania que afecta la unitat de la nació espanyola. De fet, el Tribunal Constitucional, en resoldre la inconstitucionalitat de diversos preceptes de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, apunta amb claredat en aquesta direcció en ignorar —i mai més ben dit, perquè els fonaments jurídics de la Sentència guarden un estrident silenci sobre aquest tema— el fet que la norma estatutària enjudiciada havia estat objecte d'un referèndum no ja consultiu, sinó vinculant per part del cos electoral de Catalunya. Difícilment, per tant, un hipotètic referèndum autonòmic consultiu pot equiparar-se, des del vessant jurídic, a un acte de sobirania si es té en compte que un referèndum vinculant —que se situa en un estadi superior— no garanteix en cap cas la implementació de la voluntat majoritària que s'hi expressa. En qualsevol cas, no deixa de sorprendre que els qui consideraven que el referèndum vinculant sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya no tenia una especial rellevància a l'hora de valorar la legitimitat

lars d'àmbit local i la Llei del Parlament de Catalunya 4/2010, del 17 de març, de consultes populars per via de referèndum. Aquesta darrera llei regula, en el seu Títol III, les consultes populars per via de referèndum d'àmbit municipal (regulació que no ha estat objecte del recurs d'inconstitucionalitat interposat pel President del Govern de l'Estat contra determinats articles de la Llei 4/2010).

⁸ Igualment, l'examen de les diferents regulacions estatutàries reflecteix que les Corts Generals han admès l'existència de consultes populars per via de referèndum adreçades als habitants d'una part del territori de l'Estat. Es pot fer esment de l'Estatut d'autonomia del País Basc, que preveu la convocatòria d'un referèndum en el procediment que s'ha de seguir perquè territoris o municipis enclavats en la seva totalitat dintre del territori de la comunitat autònoma del País Basc puguin agregar-se a aquesta comunitat (article 8.b). En el mateix sentit, l'Estatut d'autonomia de Castella i Lleó —reformat recentment mitjançant la Llei orgànica 14/2007, de 30 de novembre— també regula, en el procediment de segregació d'enclavaments situats en aquesta comunitat, la celebració d'un referèndum entre els habitants del territori afectat (disposició transitòria tercera, apartat 1.c).

⁹ En el supòsit del referèndum de l'article 92.1 CE, una opció normativa per la qual també es podria optar seria reformar la Llei orgànica de referèndums per regular-hi de forma expressa, amb caràcter general, la convocatòria de referèndums d'àmbit territorial autonòmic. No es pot considerar, però, que aquesta possible reforma normativa sigui una *conditio sine qua non* sense el compliment de la qual no es pugui convocar un referèndum d'abast territorial autonòmic en el marc de l'esmentat precepte constitucional.

¹⁰ Aquest és un dels plantejaments del Tribunal Suprem del Canadà, en la seva Opinió sobre la secessió de Quebec emesa el 20 d'agost de 1998. En concret, el Tribunal Suprem canadenc considera que els resultats d'una consulta que possessin de manifest la voluntat secessionista d'una província farien néixer l'obligació recíproca per a totes les parts de negociar modificacions constitucionals per respondre al desig expressat, si bé —afirma el Tribunal— no es podria predir el curs que podrien prendre les negociacions ni es podria descartar que no s'assolís un acord entre les parts.

La consulta al poble de Catalunya sobre el seu futur polític col·lectiu: anàlisi dels procediments legals a què es pot recórrer i algunes reflexions

constitucional de la norma estatutària, ara atorguin la màxima transcendència a un hipotètic referèndum consultiu sobre el futur polític dels ciutadans catalans fins al punt de catalogar-lo com a acte de sobirania¹¹.

Però és que, fins i tot, es pot afirmar amb tota naturalitat que la realització d'un referèndum consultiu adreçat al cos electoral de Catalunya sobre el seu futur polític col·lectiu constitueix un acte que seria plenament conforme a la legalitat i, encara més, que troba un sòlid fonament en els principis constitucionals que regeixen el disseny del model de descentralització política. En efecte, no per conegut —tot i que pot ser oblidat— es pot deixar de recordar que l'organització territorial de l'Estat es fonamenta en la voluntat d'autogovern de les comunitats territorials, voluntat que es manifesta en diversos moments, començant per la fase inicial, en què poden optar per constituir-se —o no— en comunitats autònomes i, en cas afirmatiu, escollir un o altre procediment previst constitucionalment —amb la realització prèvia d'un referèndum en cas de l'iter de l'article 151 CE— i, finalment, optar per un determinat sostre competencial a través de l'aprovació d'una proposta d'estatut d'autonomia que, en el cas de les comunitats constituïdes per la via de l'article 151 CE, ha de ser sotmesa, un altre cop, a referèndum del cens electoral respectiu (art. 151.2.3 CE).

¹¹ Tampoc la doctrina del Tribunal Constitucional continguda en la Sentència 103/2008, d'11 de setembre, es pot constituir en argument per defensar la impossibilitat de la celebració d'un referèndum sobre el futur col·lectiu dels catalans, atès que el supòsit de fet analitzat en aquella resolució es pot considerar diferent de la via referendària que estem exposant. En efecte, tres són les notes diferenciadores que es poden constatar: en primer lloc, aquella Sentència tenia per objecte una llei del Parlament basc que regulava i convocava una consulta que el Tribunal va entendre que era un referèndum —per tant, a ulls del Tribunal, es tractava d'una comunitat autònoma que convocava un referèndum envaint l'espai reservat a l'Estat—; en segon lloc, el Tribunal va interpretar que la norma basca pretenia esquivar, eludir o prescindir dels procediments de reforma constitucional; en tercer lloc, el Tribunal va entendre també que la disposició impugnada pressuposava, per tal com estava formulada la consulta en l'articulat i en l'exposició de motius i no per la consulta en si mateixa, l'existència d'un subjecte —el poble basc— equivalent al titular de la sobirania —el poble espanyol— capaç de negociar amb l'Estat els termes d'una nova relació.

Més específicament, la mateixa Constitució, en regular els processos de constitució de les comunitats autònomes, dóna una especial rellevància als precedents històrics de manifestació de voluntat popular a través —un altre cop— de la via referendària, en regular un règim especial d'accés a l'autonomia per als territoris que en el passat haguessin *plebiscitat* afirmativament projectes d'estatut d'autonomia (disposició transitòria segona CE), com és el cas de Catalunya.



Foto: Arxiu General del Tribunal Constitucional

Veiem, doncs, com la Constitució espanyola, en regular el procés de descentralització política, es fonamenta en dos dels elements que apareixen vinculats a la celebració d'un eventual referèndum sobre el futur polític col·lectiu dels ciutadans de Catalunya: d'una banda, la causa que li donaria raó de ser —la voluntat d'autogovern d'una comunitat territorial—, i de l'altra, l'instrument a través del qual es visualitza aquesta voluntat d'autogovern —la institució referendària.

És cert que la Constitució no preveu, de forma expressa i literal, la realització d'un referèndum com el que es propugna, però també ho és que la formulació oberta i sintètica de la institució referendària permet incloure-hi, entre les qüestions que poden ser sotmeses a referèndum, les vinculades a l'organització territorial de l'Estat, al marge dels referèndums expressament previstos en el títol VIII de la Constitució. De fet, les mateixes Corts Generals així ho han considerat recentment a través de l'aprovació de diversos estatuts

d'autonomia de les comunitats autònomes de règim comú, reformats a partir de l'any 2006, que han previst que les futures modificacions estatutàries se sotmetin a referèndum dels ciutadans de la comunitat autònoma, tot i que la Constitució espanyola només preveu aquest tràmit referendari per a les comunitats autònomes de règim especial (art. 152.2 CE)¹².

Una part important de la doctrina ha considerat, amb diferents matisos, que és constitucionalment admissible convocar un referèndum sobre el cos electoral de Catalunya entorn el futur polític col·lectiu dels ciutadans catalans

Finalment, cal apuntar que una part important de la doctrina ha considerat, amb diferents matisos i formulacions, que és constitucionalment admissible la convocatòria d'un referèndum sobre el cos electoral de Catalunya entorn el futur polític col·lectiu dels ciutadans catalans. No és, doncs, aquesta una interpre-

tació aïllada, sinó que gaudeix d'un explícit suport doctrinal¹³.

¹³ Ruiz Soroa, José María:

- "Romper el tabú". *El País*. 5 de juny de 2012.
- "Regular la secesión", *Cuadernos de Alzate. Revista vasca de la cultura y las ideas*, núm. 46-47, Madrid, 2013, pàgines 186 a 204 (vegeu la pàgina 200).

Pérez Royo, Javier:

- "Independència, ¿en quins termes?". *El Periódico*. 26 de setembre de 2012.
- "Entre política y derecho: el debate sobre la independencia de Cataluña", *Cuadernos de Alzate. Revista vasca de la cultura y las ideas*, núm. 46-47, Madrid, 2013, pàgines 174 a 185 (vegeu pàgines 184 i 185).

Rubio Llorente, Francisco: "Un referèndum para Cataluña". *El País*. 8 d'octubre de 2012.

Ruiz Robledo, Agustín: "Respuesta canadiense a la cuestión catalana". *El País*. 30 d'octubre de 2012.

Ferreres, Víctor: "The Secessionist Challenge in Spain: an Independent Catalonia?". Blog of the International Journal Law and ConstitutionMaking.org. 22 de novembre de 2012.

Ridao, Joan: *Podem ser independents?* Barcelona, RBA, 2012. Vegeu pàgines 215 i 216.

Vintró, Joan: "La declaració de sobirania i el dret a decidir del poble de Catalunya: un apunt jurídic". Blog de la Revista Catalana de Dret Públic. 7 de febrer de 2013.

Tornos, Joaquim: "Referèndum català: drets i deures". *El Periódico*. 18 d'abril de 2013.

Jou, Lluís: "Diàleg lleial, consulta legal". Blog de la qualitat democràtica. 27 de maig de 2013.

Pérez-Francesch, Joan-Lluís: "Dret a decidir i constitucionalisme inquisitorial". Blog de la Revista Catalana de Dret Públic. 27 de maig de 2013.

De Carreras, Francesc:

- "L' hora de l'audàcia". *La Vanguardia*. 31 de juliol de 2013.
- "Consultar no és decidir". *La Vanguardia*. 18 de setembre de 2013.
- "El derecho a no decidir pero sí a salir del maldito embrollo", *Cuadernos de Alzate. Revista vasca de la cultura y las ideas*, núm. 46-47, Madrid, 2013, pàgines 99 a 110 (vegeu la pàgina 109).

Castellà Andreu, Josep Maria: "Democracia, reforma constitucional y referèndum de autodeterminación en Cataluña", a Álvarez Conde, Enrique i Souto Galán, Clara (dir.) *El Estado Autonomico en la perspectiva del 2020*. Instituto de Derecho Público, Madrid, 2013, pàgines 171 a 212 (vegeu pàgines 202 i 203).

Carrasco Duran, Manuel: "Referèndum versus consulta", *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, núm. 160, Madrid, abril-junio 2013, pàgines 13-41 (vegeu la pàgina 35).

Aguado Renedo, César: "Sobre un eventual referèndum consultivo en el proceso soberanista catalán", *Cuadernos de Alzate. Revista vasca de la cultura y las ideas*, núm. 46-47, Madrid, 2013, pàgines 27 a 47 (vegeu pàgines 36 i 37).

¹² Es pot fer esment dels estatuts d'autonomia de la Comunitat Valenciana (art. 81.5 de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana, en la redacció donada per la Llei orgànica 1/2006, de 10 d'abril, de reforma de la Llei orgànica 5/1982, d'1 de juliol, de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana), Aragó (art. 115.7 de l'Estatut d'autonomia d'Aragó, aprovat per Llei orgànica 5/2007, de 20 d'abril, de reforma de l'Estatut d'autonomia d'Aragó) i Extremadura (art. 91.2.e de l'Estatut d'autonomia d'Extremadura, aprovat per la Llei orgànica 1/2011, de 28 de gener, de reforma de l'Estatut d'autonomia de la comunitat autònoma d'Extremadura). El Tribunal Constitucional, conscient d'aquesta nova realitat normativa, sosté amb notable flexibilitat (STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 147), que si bé el referèndum de reforma estatutària només està constitucionalment imposit per al cas dels estatuts elaborats d'acord amb l'article 151 CE, la resta d'estatuts d'autonomia poden arbitrar, ex article 147.3, procediments de reforma que prevegin el referèndum de ratificació de la reforma prèvia a la sanció, promulgació i publicació de la llei orgànica que la formalitzi, o bé referèndums inserits en fases anteriors del procediment de revisió (per exemple, abans de la remissió a les Corts Generals del text acordat en l'assemblea autonòmica). Es tractaria, segons paraules del mateix Tribunal Constitucional, d'una modalitat de referèndum diferent de les previstes en la CE. En qualsevol cas, aquesta doctrina constitucional abona la teoria que les normes infraconstitucionals poden regular tot allò que no està expressament prohibit per la Constitució o que no sigui contradictori amb els seus postulats.

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

El segon dels procediments que podria utilitzar-se per consultar els ciutadans catalans sobre el seu futur polític col·lectiu està regulat per la Llei del Parlament de Catalunya 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum, que s'aplica a les consultes referendàries que promoguin les institucions públiques o la ciutadania de Catalunya, en l'àmbit de les competències de la Generalitat i dels ajuntaments, sobre qüestions polítiques de transcendència especial per a la ciutadania.

Recordem, primerament, respecte d'aquesta Llei, la seva plena vigència i aplicabilitat mentre no es resolgui el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel president del Govern de l'Estat contra els articles 1 a 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). Aquesta plena vigència i aplicabilitat deriva del fet que la Interlocutòria del Tribunal Constitucional 87/2011, de 9 de juny, va aixecar la suspensió dels preceptes impugnats que s'havia produït de forma automàtica en haver-se invocat l'article 161.2 CE.

En conseqüència, la regulació de la Llei 4/2010, de 17 de març, està a hores d'ara plenament vigent i conserva, de forma íntegra, la seva força obligacional respecte de tots els poders públics —inclòs el Govern de l'Estat

Román, José María: "Hoja de ruta", *Butlletí de la Fundación Ciudadanía y Valores*, núm. 160, Madrid, 26 de setembre de 2013.

Barceló, Mercè i Vilasojana, Josep Maria: "El dret a decidir, legítim i constitucional". *El Punt-Avui*. 29 de setembre de 2013.

Bossacoma i Busquets, Pau: "Competències de la Generalitat de Catalunya sobre regulació i convocatòria de consultes populars", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 15, Barcelona, abril de 2012, pàgines 241 a 286 (vegeu la pàgina 260).

Als autors esmentats cal sumar-hi, lògicament, els juristes integrants del Consell Assessor per a la Transició Nacional que han signat l'Informe de 25 de juliol de 2013, relatiu a la consulta sobre el futur polític de Catalunya; en concret: Carles Viver Pi-Sunyer, Enoch Albertí, Joan Vintró i Francina Esteve.

i el Congrés dels Diputats— i dels ciutadans en general, per la qual cosa es configura, en principi, com una alternativa vàlida per dur a terme la consulta en la mesura que sembla

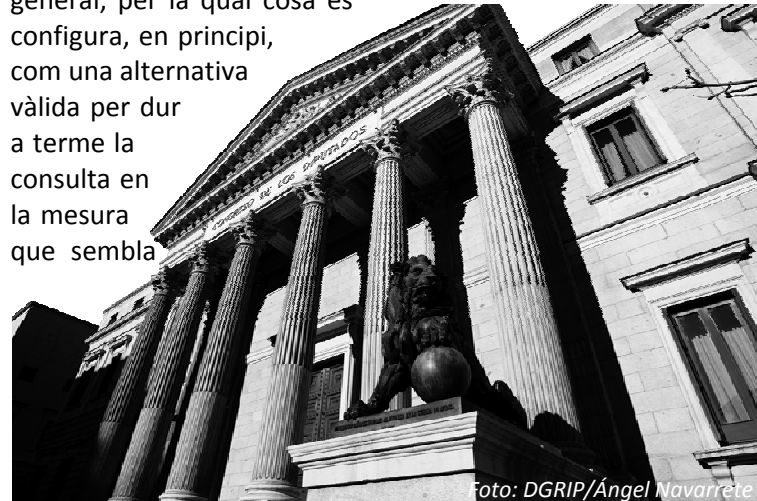


Foto: DGRIP/Àngel Navarrete

fora de discussió que el seu objecte —el futur col·lectiu dels ciutadans catalans— constitueix una qüestió política de transcendència especial per a la ciutadania, tal com exigeix la Llei 4/2010.

Planteja, en canvi, més problemes interpretatius el fet que la consulta s'hagi de circumscriure a l'àmbit de les competències de la Generalitat, problemes que es manifesten des d'un doble vessant. En primer lloc, es presenta el dubte de si aquest requisit implica que la qüestió objecte de consulta ha de cenyir-se estrictament a les matèries competència de la Generalitat (capítol II del títol IV, art. 116 a 173 EAC) o bé si també pot inserir-se en la resta de competències i potestats atribuïdes a la Generalitat al llarg del text estatutari. En segon lloc, també sorgeix la qüestió —qualsevol que sigui la resposta que es doni a l'interrogant anterior— de si la consulta referendària podria tenir per objecte assumptes en què la intervenció de la Generalitat, prevista en la normativa aplicable, no fos determinant de la decisió final que es pogués arribar a prendre, sinó que aquesta depengués en darrer terme de les institucions centrals de l'Estat. Tot seguit, analitzarem i donarem resposta a les dues qüestions.

El primer dels dubtes ha de ser resolt sobre una interpretació de la locució "àmbit de les competències de la Generalitat" que inclogui no només les recollides en els articles 116 a 173 EAC, sinó també la resta de competències i potestats atribuïdes a la Generalitat en el

conjunt de la regulació estatutària¹⁴. I això per diverses raons: la primera, perquè la mateixa dicció literal dels termes “Àmbit de llurs competències” apunta a un contingut més ampli que el que suggereix l’enunciat del capítol II

gestió de districte de conca fluvial interna (que s’insereixen en la competència exclusiva de la Generalitat, de l’article 117.1.a EAC en matèria d’aigües que pertanyin a conques hidrogràfiques intracomunitàries), que són aprovats inicialment pel Govern de la Generalitat i de forma definitiva pel Govern de l’Estat; segon, els acords de cooperació que la Generalitat pretengui subscriure amb altres comunitats autònomes, que, a banda de l’aprovació

La llibertat col·lectiva de Catalunya troba en les institucions de la Generalitat el nexa amb una història d’afirmació i respecte dels drets fonamentals i de la llibertat pública de la persona i dels pobles, una història que les dones i els homes de Catalunya volen perseguir amb la finalitat de fer possible la construcció d’una societat democràtica i avançada, de benestar i progrés, solidària amb el conjunt d’Espanya i incardinada a Europa.

del títol IV (“Les matèries de les competències”); la segona, perquè nombroses competències de la Generalitat estan disseminades al llarg del text estatutari —per exemple, les competències en matèria d’Administració de justícia del capítol III del títol III o, també, les competències financeres de l’article 203 EAC— i els antecedents legislatius no permeten concloure que fos intenció del legislador excloure-les de l’àmbit d’aplicació de les consultes referendàries; la tercera, perquè aquesta interpretació és plenament coherent amb la *vis expansiva* que deriva del manament estatutari als poders públics perquè promoguin la participació social en l’elaboració de les polítiques públiques (art. 43.1 EAC).

El segon dels dubtes fa referència a un tema important. Recordem que en el sistema de distribució de competències hi ha procediments en què conflueixen, alhora, una intervenció inicial de la Generalitat —amb un caràcter d’aprovació inicial o propositiu— i una intervenció final de les institucions de l’Estat —amb caràcter decisor: bé atorgant o denegant l’aprovació definitiva, bé admetent o inadmetent la proposta formulada. Els exemples són variats: en l’àmbit de la dicotomia aprovació inicial-aprovació final, es pot fer esment de dos casos: primer, els plans de

que n’hagi de fer la Generalitat, han de ser autoritzats per les Corts Generals (art. 145.2 CE i 178.4 EAC).

En l’àmbit que hem qualificat de propositiu¹⁵, trobem diverses manifestacions: les propostes que formula el Govern de la Generalitat al Govern de l’Estat per a la determinació i revisió de la demarcació i la planta judicials a Catalunya (art. 107.1 EAC), la sol·licitud del Parlament de Catalunya al Govern de l’Estat per a l’adopció de projectes de llei (art. 87.2 CE i 61.c EAC), l’elaboració per part del Parlament de proposicions de llei per presentar-les a la Mesa del Congrés dels Diputats (art. 87.2 CE i 61.b EAC), la sol·licitud que pot formular el Parlament a l’Estat per a la transferència o delegació de competències i l’atribució de facultats en el marc de l’article 150 CE (art. 61.d EAC), i la iniciativa de reforma constitucional que correspon també al Parlament de Catalunya (art. 166 CE en relació amb l’art. 87.2 CE).

En tots els supòsits esmentats, les institucions de la Generalitat tenen reconeguda una intervenció prèvia, d’aprovació inicial o de formulació d’una proposta, però l’aprovació final o

¹⁴ Així ho vam defensar en l’article “La Llei 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum, i les consultes referendàries d’àmbit de Catalunya: règim jurídic i possible aplicació”, *Revista Activitat Parlamentària*, núm. 25, desembre de 2012. L’article es pot consultar a:

<http://www.raco.cat/index.php/ActivitatParlamentaria/article/view/260522/347680>

¹⁵ És cert que l’activitat que hem qualificat de “propositiva” també pressuposa una actuació aprovatòria prèvia de la proposta per part de les institucions de la Generalitat, però cal tenir en compte que en aquest segon cas, l’acte d’aprovació té per objecte promoure que les institucions de l’Estat exerceixin, en un determinat sentit, les competències que li corresponen en un àmbit concret; en canvi, en el primer cas ens trobem amb un procediment en què el règim d’intervenció dels poders públics és compartit entre la Generalitat i les institucions de l’Estat.

l'acceptació de la proposta correspon a les institucions de l'Estat. En tots aquests casos, es pot sostenir que aquelles intervencions prèvies de la Generalitat poden ser també objecte d'una consulta referendària, sempre que es complissin la resta de requeriments exigits per la Llei 4/2010, especialment el de tractar-se d'una qüestió política de transcendència especial per a la ciutadania. I això, en primer lloc, perquè aquestes actuacions de la Generalitat no deixen de ser, en sentit ample, una manifestació específica del seu conglomerat competencial entès com aquell àmbit en què les normes integrants del bloc de la constitucionalitat li atorguen la potestat d'adoptar decisions de forma legítima¹⁶. I, en segon lloc, perquè aquesta interpretació també permet donar satisfacció, al manament estatutari de l'article 43.1 EAC, anteriorment esmentat.

Cal tenir en compte que el que se sotmetria a consulta serien els aspectes vinculats a les facultats d'aprovació inicial o propositives que corresponen a la Generalitat de Catalunya, per la qual cosa seria aquesta la destinatària directa de l'expressió de voluntat popular que es manifestés. No obstant això, és cert que el resultat de la consulta també tindria un rellevant pes polític davant de les institucions de l'Estat a les quals correspongués adoptar la decisió final sobre la qüestió plantejada, però aquesta circumstància —en la mesura que se situa en un pla estrictament polític— no des-

virtua l'anàlisi jurídica exposada¹⁷. En qualsevol cas, cal tenir en compte que aquest efecte està directament vinculat a la configuració que les normes del bloc de la constitucionalitat han fet de determinats procediments administratius i processos constitucionals, en què han reconegut aquesta facultat d'intervenció prèvia de la Generalitat¹⁸.

El plantejament exposat té una especial importància per a la viabilitat d'una eventual consulta al poble de Catalunya sobre el seu futur polític col·lectiu instrumentada a través de la Llei 4/2010. En efecte, partint de la hipòtesi que la qüestió que es pretengués sotmetre a l'opinió dels ciutadans suposés plantejar un nou model d'autogovern que fos diferent del previst constitucionalment o, fins i tot, que se situés al marge de la Constitució espanyola, el que seria objecte de la consulta seria l'eventual exercici de la facultat d'iniciativa de reforma constitucional per part del Parlament de Catalunya per fer possible aquell nou model d'autogovern que suposés una modificació del que estigués previst constitucionalment o fins i tot, que se situés més enllà del model constitucional.

D'aquesta manera, es pot concloure que la Llei 4/2010 es constitueix també, des de la perspectiva jurídica, en un instrument vàlid per vehicular la consulta als ciutadans de Catalunya sobre el seu futur polític col·lectiu.

2.3. L'aprovació d'una llei orgànica de transferència o delegació, de l'article 150.2 CE

La tercera de les vies a la qual farem referència està constituïda per les previsions de

¹⁶ La rellevància d'aquestes actuacions prèvies de la Generalitat, i l'objecte sobre el qual recauen, constitueixen un argument afegit per sostenir que aquelles puguin ser, si escau, objecte de consulta referendària. Així, per exemple, la sol·licitud que pot formular el Parlament a l'Estat per a la transferència o delegació de competències i l'atribució de facultats en el marc de l'article 150 CE (art. 61.d EAC) implicarien una demanda de més competències per a la Generalitat de Catalunya, al marge de la via estatutària. Semblaria lògic, per tant, que aquesta sol·licitud pogués ser objecte potencial d'una consulta referendària, si es té en compte que la reforma estatutària, com a mecanisme per assumir noves competències, comporta necessàriament la realització d'un referèndum als ciutadans, tot i que les competències que s'hi poden assumir se situen en un nivell més *modest*, ja que en cap cas no poden afectar el règim competencial estatal de l'article 149.1 CE, a diferència dels mecanismes dels apartats 1 i 2 de l'article 150 CE.

¹⁷ El mateix Tribunal Constitucional aporta un argument afegit al raonament exposat en declarar —com hem assenyalat anteriorment— que els estatuts d'autonomia poden arbitrar, *ex article 147.3 CE*, procediments de reforma estatutària que prevegin referèndums *abans* de la remissió a les Corts Generals del text acordat pel parlament autonòmic (STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 147).

¹⁸ De fet, en tots els procediments i processos indicats, el posicionament polític que puguin manifestar les institucions de la Generalitat de Catalunya també tindria —o, almenys, hauria de tenir— un rellevant pes polític davant de les institucions de l'Estat, amb independència que rebí o no suport en una consulta referendària.

l'article 150.2 de la Constitució, que estableix que l'Estat podrà transferir o delegar a les comunitats autònomes, mitjançant una llei orgànica, facultats corresponents a una matèria de titularitat estatal que per la seva naturalesa sigui susceptible de transferència o de delegació¹⁹.

L'article 150.2 CE distingeix entre els conceptes "transferir" i "delegar", però no determina quina és la diferència jurídica entre ambdós. Alguna doctrina ha considerat que el tret distintiu entre ambdues figures es trobaria en el fet que la transferència comportaria el desplaçament de la titularitat de la competència a la comunitat autònoma, mentre que la delegació no afectaria aquesta titularitat, sinó que només tindria per objecte l'exercici de la competència, que seria assumit per la comunitat autònoma. Es tractaria, però, d'una diferència *menor* en la mesura que, en principi, les facultats que podrien assumir les comunitats autònomes, en l'un cas o en l'altre, serien les mateixes²⁰. D'acord amb això, qualsevol d'ambdues figures jurídiques —transferència o delegació— podria donar satisfacció a les pretensions d'assumir facultats estatals sobre les consultes populars per via de referèndum²¹.

¹⁹ Aquesta via i les altres dues pendents d'anàlisi (reforma constitucional i consulta no referendària) requereixen, com a tràmit previ i necessari, l'aprovació de disposicions que creïn el marc normatiu adequat per poder dur a terme la regulació i convocatòria de la consulta.

²⁰ L'única diferència constatable en el text constitucional és la relativa als controls que pot exercir l'Estat, en la mesura que l'article 153.b CE preveu que el Govern de l'Estat controli l'activitat de les comunitats autònomes que afecti l'exercici de funcions delegades d'acord amb l'article 150.2 CE, sense incloure, per tant, les transferides.

²¹ Algun sector doctrinal també ha defensat que la distinció es fonamentaria en la naturalesa de les facultats, de tal manera que la "delegació" s'aplicaria a la simple cessió de facultats executives o de gestió dels serveis estatals, mentre que la "transferència" comportaria la transmissió de facultats normatives i executives. No obstant això, l'aplicació pràctica de la via de l'article 150.2 CE no confirma aquesta doctrina, ja que les Corts Generals han aprovat una llei orgànica que delega facultats executives i normatives a les comunitats autònomes (Llei orgànica 5/1987, de 30 de juliol, de delegació de facultats de l'Estat en les comunitats autònomes en relació amb els transports per carretera i per cable), i també una llei orgànica de transferència de competències executives (Llei orgànica 6/1997, de 15 de desembre,

Ara bé, cal aprofundir en dos aspectes relatius a l'àmbit material d'aplicació de l'article 150.2 CE; en primer lloc, quines són, en general, les matèries de titularitat estatal sobre les quals pot operar, i, en segon lloc, ja més concretament, si les consultes referendàries constitueixen una matèria susceptible de transferència o delegació.

Pel que fa la primera qüestió, les lleis orgàniques aprovades per les Corts Generals han donat resposta a aquest interrogant en reflectir que el legislador orgànic ha considerat que la via d'atribució competencial de l'article 150.2 CE era aplicable tant a les competències estatals d'atribució directa de l'article 149.1 CE²² com a aquelles altres que, en virtut de l'article 149.3 CE, eren de competència estatal perquè no havien estat assumides per les comunitats autònomes en els seus estatuts d'autonomia²³.

Dintre del primer grup competencial —article 149.1 CE— se situa la matèria relativa a les "consultes populars per via de referèndum", però aquesta inserció no permet determinar automàticament l'aplicabilitat del mecanisme de l'article 150.2 CE, ja que un segon aspecte que cal considerar és la limitació de l'aplicabilitat a facultats vinculades a una matèria que *per la seva naturalesa sigui susceptible de transferència o de delegació*. Es tracta d'un concepte jurídic indeterminat que alguna doctrina ha intentat precisar, tot apuntant que el principi de sobirania podria contribuir a dotar de contingut la idea d'intransferibilitat o impossibilitat de delegació, de tal manera que l'aplicació del mecanisme de l'article 150.2 CE no podria operar sobre facultats vinculades a matèries lligades tradicionalment a la sobira-

de transferència de competències executives en matèria de tràfic i circulació de vehicles de motor a la comunitat autònoma de Catalunya).

²² N'és un exemple la Llei orgànica 6/1997, de 15 de desembre, de transferència de competències executives en matèria de tràfic i circulació de vehicles de motor a la comunitat autònoma de Catalunya.

²³ Llei orgànica 9/1992, de 23 de desembre, de transferència de competències a comunitats autònomes que van accedir a l'autonomia per la via de l'article 143 de la Constitució.

nia estatal (relacions internacionals, defensa i forces armades, etc.)²⁴.

En aquest punt és oportú recordar que en diverses ocasions s'han presentat davant de les Corts Generals iniciatives per transferir a les comunitats autònomes en general, o a la Generalitat de Catalunya en particular, la facultat d'autorització de la convocatòria de consultes populars per via de referèndum. Aquestes iniciatives ha vingut tant de grups parlamentaris en el Congrés dels Diputats que han presentat proposicions de llei orgànica de l'article 150.2 CE²⁵ o una proposició no de llei²⁶, com també del mateix Parlament de Catalunya, que també ha presentat una proposició de llei orgànica²⁷.

²⁴ Alguna doctrina ha afegit també aquelles matèries que, per les seves notes característiques, requereixen una política unitària per part de l'Estat (com ara el sistema monetari).

²⁵ Proposició de llei de transferència a la Generalitat de Catalunya de les competències en matèria d'autorització per a la convocatòria de referèndum (Orgànica). Presentada pel Grup Parlamentari Mixt (*Butlletí Oficial de les Corts Generals-Congrés dels Diputats*, núm. 139-1, d'11 de maig de 2001).

Proposició de llei de transferència a les comunitats autònomes, per la via de l'article 150.2 de la Constitució, de les competències en matèria d'autorització per a la convocatòria de referèndum (Orgànica). Presentada pel Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana (ERC) (*Butlletí Oficial de les Corts Generals-Congrés dels Diputats*, núm. 95-1, de 12 de juliol de 2004).

²⁶ Proposició no de llei presentada pel Grup Parlamentari Mixt, sobre la transferència a la Generalitat de Catalunya de les facultats d'execució de la legislació de l'Estat per a l'autorització de la convocatòria de consultes populars per via de referèndum (*Butlletí Oficial de les Corts Generals-Congrés dels Diputats*, núm. 148, de 21 de setembre de 2012).

²⁷ Proposició de llei orgànica, per via de l'article 150.2 de la Constitució, de transferència a la Generalitat de Catalunya de les competències en matèria d'autorització per a la convocatòria de referèndum. Presentada pel Parlament de Catalunya (*Butlletí Oficial de les Corts Generals-Congrés dels Diputats*, núm. 12-1, de 16 d'abril de 2004). Cal recordar també que la proposta d'Estatut d'autonomia de Catalunya aprovada pel Parlament de Catalunya en data 30 de setembre de 2005 preveia que la Generalitat assumiria la competència, per la via de l'article 150.2 CE, sobre l'autorització per a la convocatòria de consultes populars per via de referèndum, llevat de les modalitats de referèndum establertes per la Constitució i les convocatòries reservades expressament per la Constitució al cap de l'Estat (disposició addicional tercera, apartat 1.d).

Cap de les iniciatives esmentades no va ser aprovada. L'examen dels debats parlamentaris posa de manifest que els arguments dels grups parlamentaris que s'oposaven a les iniciatives (Grup Parlamentari Popular i Grup Parlamentari Socialista) es fonamentaven en la consideració que la facultat d'autoritzar consultes populars per via de referèndum no era, per la seva naturalesa, susceptible de transferència o delegació. No obstant això, les argumentacions eren en molts casos apodíctiques en la mesura que convertien el que havia de ser la conclusió de l'argumentació —la insusceptibilitat de la transferència o delegació— en l'argumentació mateixa.



Foto: DGRIP

En els casos en què trobem formulats raonaments més precisos, s'al·ludia al fet que l'autorització de referèndums constituïa una facultat que només podia exercir l'Estat pel bé de l'interès general i pel fet que només corresponia al Congrés la representació de la sobirania popular; també s'argumentava que es tractava d'un acte polític del Govern que no es podia atribuir a les comunitats autònomes perquè suposaria una mutació constitucional, atès que augmentarien les possibilitats de convocatòria de referèndums en un sentit que el constituent no va voler.

No hi ha obstacles constitucionals per transferir o delegar a la Generalitat facultats corresponents a les consultes populars per la via de referèndum

Cap dels arguments relacionats té, en la meua opinió, una consistència suficient per sostenir que no són susceptibles de transferència o

delegació a les comunitats autònomes facultats estatals vinculades a les consultes populars per la via de referèndum. Així, l’afirmació que la facultat d’autoritzar referèndums només la pot exercir l’Estat pel “bé de l’interès general” no deixa de ser una argumentació que, a banda que es formula de forma conclusiva en si mateixa sense anar acompanyada d’una fonamentació suficient, sembla portar implícita la malfeia injustificada que una comunitat autònoma pugui perseguir la satisfacció d’interessos que siguin coincidents o, almenys, no contradictoris, amb els interessos del conjunt de l’Estat²⁸.

Els altres dos arguments tampoc no són prou sòlids per concloure que les facultats estatals vinculades a les consultes referendàries no són susceptibles de transferència o delegació. D’una banda, com s’ha assenyalat anteriorment, una consulta referendària de caràcter consultiu als ciutadans d’una comunitat autònoma, circumscrita a l’àmbit de les seves competències, no pot equiparar-se, des del punt de vista jurídic, a un acte de sobirania. De l’altra, atribuir a una comunitat autònoma facultats inherents a les consultes populars per via de referèndum no implica cap tipus de mutació constitucional, ja que, acceptant a efectes dialèctics que la “voluntat del constituent” —de l’any 1978— fos limitar la utilització de la consulta referendària²⁹, la via de

l’article 150.2 CE permet mantenir intacta aquesta “voluntat” de dues maneres: bé sigui a través de l’aprovació per part de les Corts Generals d’una llei orgànica de transferència o delegació *ad casum*, és a dir, que només tingués per objecte la celebració de la consulta referendària sobre el futur polític dels ciutadans de Catalunya; bé sigui mitjançant la regulació, en la corresponent llei orgànica, de formes de control que, si escau, permetessin que les institucions de l’Estat vetllessin perquè la utilització de la institució referendària “s’ajustés” a la voluntat que s’atribueix al constituent³⁰.

També en l’àmbit doctrinal, són diversos els autors que consideren constitucionalment admissible que facultats estatals vinculades a les consultes per via de referèndum siguin objecte de transferència o delegació a les comunitats autònomes³¹.

que la utilització del referèndum com a forma de participació política només respon a una exigència constitucional en determinats supòsits; ara bé, no es pot obviar que aquesta circumstància no impedeix que els poders públics, en l’àmbit de les seves competències, puguin fer-ne l’ús que considerin procedent per conèixer l’opinió dels ciutadans en determinats assumptes públics d’especial rellevància.

²⁸ Amb independència que la transferència o delegació es duigués a terme amb caràcter general o *ad casum*, semblaria el més aconsellable que la corresponent llei orgànica preveïés les facultats normatives que podria exercir la Generalitat de Catalunya, sense limitar-se només a la transferència o delegació de l’autorització de la convocatòria de la consulta referendària, ja que d’aquesta manera la Generalitat podria regular també els aspectes normatius vinculats a la consulta, sense perjudici dels controls que es poguessin reservar les institucions de l’Estat.

²⁹ Pérez Sola, Nicolàs: “La competencia exclusiva de las comunidades autónomas en materia de consultas populares”, *Teoría y realidad constitucional*, núm. 24, Madrid, 2009, pàgines 433 a 454 (vegeu la pàgina 453).

Castellà Andreu, Josep Maria: “Democracia, reforma constitucional y referéndum de autodeterminación en Cataluña”, a Álvarez Conde, Enrique i Souto Galán, Clara (dir.) *El Estado Autonomo en la perspectiva del 2020*, Instituto de Derecho Público, Madrid, 2013, pàgines 171 a 212 (vegeu pàgines 203 i 204).

Barceló, Mercè i Vilasojana, Josep Maria: “El dret a decidir, legítim i constitucional”. *El Punt-Avui*. 29 de setembre de 2013.

Als autors esmentats cal sumar-hi també els juristes integrants del Consell Assessor per a la Transició Nacional que han signat l’Informe de 25 de juliol de 2013, relatiu a la consulta sobre el futur polític de Catalunya;

²⁸ És cert que el Tribunal Constitucional ha declarat que quan la Constitució atribueix a l’Estat una competència exclusiva ho fa perquè hi és present un interès general que ha de prevaler sobre els interessos que hi puguin tenir altres entitats territorials afectades (STC 82/2012, de 18 d’abril, FJ 3), però cal tenir en compte que aquesta nota caracteritzadora fa referència —segons el Tribunal— al fonament constitucional de les competències exclusives estatals, però no es configura com un factor que impedeix l’aplicació del mecanisme d’atribució competencial de l’article 150.2 CE, ja que, altrament, aquest esdevindria inoperant perquè sempre hi concorria l’interès general de l’Estat en qualsevol de les seves competències exclusives.

²⁹ L’STC 103/2008, d’11 de setembre (FJ 2), defensa aquest plantejament en sostenir que en el text constitucional el referèndum es configura com una via especial o extraordinària, per oposició a l’ordinària o comuna de la representació política, dissenyant-se un sistema de participació política dels ciutadans en què preponderen els mecanismes de democràcia representativa sobre els de participació directa. Cal tenir en compte, però, que el que aquesta doctrina constitucional posa de manifest és

Com a conclusió final, es pot afirmar que no hi ha obstacles constitucionals per transferir a la Generalitat, o per delegar-hi, facultats corresponents a les consultes populars per la via de referèndum, per la qual cosa una eventual decisió de les Corts Generals sobre la procedència d'aplicar el mecanisme de l'article 150.2 CE respondrà exclusivament a raons polítiques i d'oportunitat³².

2.4. La reforma de la Constitució

La quarta via que faria possible dur a terme una consulta als ciutadans de Catalunya sobre el seu futur polític col·lectiu és la modificació de la Constitució espanyola. Aquesta via es presenta com l'alternativa que es podria seguir en cas que les institucions de l'Estat — singularment, el Govern de l'Estat i les Corts Generals— duguessin a terme una lectura restrictiva del text constitucional i es neguessin a materialitzar les actuacions que els corresponen en les tres vies anteriorment analitzades, tot al·legant que cap no era compatible amb el text constitucional.

En aquesta conjuntura, la reforma de la Constitució permetria que es pogués convocar la consulta referendària sense que existís cap dels problemes de constitucionalitat que, eventualment, haguessin pogut al·legar les institucions de l'Estat. És oportú recordar, en aquest sentit, que com ha declarat el Tribunal Constitucional, la Constitució no té clàusules d'intangibilitat, per la qual cosa tots els seus preceptes poden ser objecte de reforma³³. En

aquest cas, per tant, les raons que hi podrien oposar les institucions de l'Estat— concretament, les Corts Generals, que són les competents per aprovar la reforma— serien de caràcter estrictament polític.

La modificació de la Constitució per preveure la possibilitat de convocar referèndums d'àmbit autonòmic seria una via alternativa, en cas que les institucions de l'Estat interpretin restrictivament el text constitucional i considerin que les altres vies de consulta són incompatibles amb la Constitució

Aquesta eventual reforma constitucional hauria de tenir per objecte modificar el contingut de l'article 92 CE per tal d'incloure-hi, de forma expressa, la possibilitat que es poguessin convocar referèndums d'àmbit autonòmic³⁴. La reforma hauria d'ajustar-se, en principi, al procediment *no agreujat* de l'article 167 CE, ja que afectaria un precepte —l'article 92 CE— que no està inclòs en els continguts de la Constitució la modificació dels quals ha fer-se per l'anomenat procediment *agreujat* de l'article 168 CE —títol preliminar, capítol segon; secció 1a del títol I; títol II³⁵.

firma aquesta doctrina afegint que “no hay límites materiales a la revisión constitucional.”

³⁴ Francisco Caamaño formula una proposta per a la reforma de l'article 92 CE en els termes següents: “Propongo, pues, una apertura semiabierta. Reformar el art. 92.1 CE, suprimiendo las palabras “consultivo” y —de paso— “todos”, y añadir un inciso como el siguiente: Las Cortes Generales o los territorios a que se refiere la Disposición Transitoria Segunda de esta Constitución podrán solicitar la convocatoria de un referéndum para verificar la voluntad ciudadana acerca de la aceptación de su sistema de autogobierno.” Per a Caamaño, aquesta reforma constitucional no requeriria el procediment *agreujat*, ni per tant, referèndum, i, a més, introduiria un element de diferenciació de les anomenades “nacionalitats històriques” i, en conseqüència, un nou cànon d'enjudiciament constitucional.

Vegeu Caamaño, Francisco: “El derecho a decidir y el gambito de dama”, *Cuadernos de Alzate. Revista vasca de la cultura y las ideas*, núm. 46-47, Madrid, 2013, pàgines 85 a 98 (vegeu la pàgina 97).

³⁵ És cert que la modificació de l'article 92 CE s'ha de vehicular *a priori* a través de la via de l'article 167 CE, però cal tenir en compte que la determinació, amb exactitud, del procediment de reforma constitucional que s'hauria de seguir requeriria la formulació d'una proposta concreta de reforma ja que, d'aquesta manera, se'n podria conèixer l'abast, especialment pel que fa a una hipotètica afectació indirecta d'altres continguts consti-

en concret: Carles Viver Pi-Sunyer, Joan Vintró, Enoch Albertí i Francina Esteve.

³² Aquesta transferència o delegació podria ser instada pel Parlament de Catalunya amb una proposició de llei orgànica davant del Congrés dels Diputats (art. 87.2 CE i 61.b EAC), sol·licitant al Govern de l'Estat l'adopció del corresponent projecte de llei (art. 87.2 CE i 61.c EAC) o sol·licitant a l'Estat la transferència o delegació de competències i l'atribució de facultats en el marc de l'article 150 CE (art. 61.d EAC).

³³ Així ho declara l'STC 48/2003, de 12 de març (FJ 7), que indica textualment: “La Constitución española, a diferencia de la francesa o la alemana, no excluye de la posibilidad de reforma ninguno de sus preceptos ni somete el poder de revisión constitucional a más límites expresos que los estrictamente formales y de procedimiento.” L'STC 103/2008, d'11 de setembre (FJ 4), con-

Cal apuntar, en darrer lloc, que, com s'ha fet palès recentment amb la reforma de l'article 135 CE, la modificació de l'article 92 CE podria tramitar-se en un període brevíssim de temps³⁶.

2.5. La realització d'una consulta no referendària

La cinquena de les vies a través de les quals els catalans i les catalanes podrien pronunciar-se sobre el seu futur polític col·lectiu és la realització d'una consulta popular de caràcter no referendari en el marc de les previsions de l'article 122 EAC, que atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de consultes populars³⁷.

tucionals la reforma dels quals estigués sotmesa al procediment agreujat de l'article 168 CE.

En qualsevol cas, bo és recordar que el Tribunal Constitucional ha adoptat un criteri restrictiu respecte d'una eventual aplicació del procediment agreujat, en base a una hipotètica connexió del precepte objecte de la reforma ordinària amb altres continguts constitucionals, la modificació dels quals hagués de ser objecte del procediment agreujat. Concretament, el Tribunal Constitucional va assumir el raonament de l'acord adoptat, en data 2 setembre de 2011, per la Mesa del Congrés dels Diputats en el procediment de reforma de l'article 135 CE, que indicava textualment: *"tal y como ha quedado claro en todos los años de vigencia constitucional, el procedimiento agravado previsto en el artículo 168 CE está limitado por su propia naturaleza al objeto normativo en él contemplado sin que quepa ni sea razonable, una extensión por vía alguna de unos requisitos ya de por sí hiperrígidos. Esta pretensión carecería de sentido alguno y es directamente contraria al espíritu de un texto constitucional que delimitó con bastante precisión las dos vías de reforma constitucional"* (Interlocutòria del Tribunal Constitucional 9/2012, de 13 de gener, FJ 2).

³⁶ El procediment que s'ha seguit en la reforma de l'article 135 CE —i específicament l'aplicació del procediment de lectura única, la declaració d'urgència i la conseqüent reducció dels terminis per presentar esmenes— no ha estat mereixedor de cap retret d'inconstitucionalitat per part del Tribunal Constitucional, ni des de la perspectiva de la seva adequació a les previsions constitucionals i a les prescripcions del Reglament del Congrés dels Diputats, ni des del vessant del respecte al dret a l'exercici de les funcions parlamentàries ex article 23.2 CE (Interlocutòria del Tribunal Constitucional 9/2012, de 13 de gener, FJ 3 i 4).

³⁷ Concretament, l'article 122 EAC estableix que correspon a la Generalitat la competència exclusiva per 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 les seves

Proposició de llei de consultes populars no referendàries i participació ciutadana

Tram. 202-00029/10

Text elaborat per la Ponència

Reg. 8326 / Admissió a tràmit: Mesa del Parlament, 26.03.2013

Recordem que, a hores d'ara, el Parlament de Catalunya està desplegant l'esmentada competència estatutària a través de la tramitació de la proposició de llei de consultes populars no referendàries i participació ciutadana³⁸. No és agosarat afirmar que aquesta futura llei pot arribar a constituir-se en un rellevant instrument normatiu que, d'una banda, potencii la implicació de la ciutadania en l'elaboració de les polítiques públiques —aspecte que pot contribuir a fer front i redreçar la desafecció ciutadana envers la política que reflecteixen les enquestes—, i, de l'altra, també faci possible que els poders públics comptin amb valuosos elements de judici, obtinguts en els processos participatius, que coadjuvin a fer possible que les seves polítiques públiques donin plena satisfacció als interessos generals.

La futura llei de consultes populars no referendàries, que està tramitant el Parlament de Catalunya, pot donar un sòlid emparament normatiu a la realització d'una consulta sobre el futur col·lectiu dels catalans

Una de les potencials utilitzacions que pot arribar a tenir la futura llei —entre les diverses que presumiblement oferirà a la ciutadania i als poders públics— és la de donar un sòlid emparament normatiu a la realització d'una consulta sobre el futur col·lectiu dels catalans i

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.

³⁸ La proposició de llei ha estat publicada en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* (BOPC) núm. 50, de 27 de març de 2013. Les esmenes presentades pels grups parlamentaris han estat publicades en el BOPC núm. 153, de 27 de setembre de 2013.

les catalanes. Es tractaria d'una consulta popular que no tindria els trets que caracteritzen les consultes per via de referèndum, segons la doctrina constitucional. Per tant, serà important que la futura llei que aprovi el Parlament de Catalunya diferenciï amb claredat el règim jurídic de les consultes no referendàries de les consultes per via de referèndum, ja que només d'aquesta manera esdevindrà un instrument vàlid per poder realitzar, si escau, la consulta pretesa pel Parlament de Catalunya. Tot seguit, recordarem la doctrina constitucional sobre els referèndums i aportarem algunes reflexions sobre la regulació de la proposició de llei en tramitació.

Comencem per la doctrina constitucional. Com és sabut, la Sentència del Tribunal Constitucional 103/2008, d'11 de setembre (FJ 2), va considerar el referèndum una espècie del gènere "consulta popular" l'objecte de la qual es refereix estrictament al parer del cos electoral, conformat i exterioritzat a través d'un procediment electoral, això és, basat en el cens, gestionat per l'administració electoral i assegurat amb garanties pròpies dels processos electorals, incloent-hi les jurisdiccionals, parer que s'expressa sempre en relació amb assumptes públics la gestió, directa o indirecta, mitjançant l'exercici del poder polític per part dels ciutadans, constitueix l'objecte del dret fonamental reconegut per la Constitució en l'article 23³⁹.

La conseqüència lògica d'aquesta doctrina és que, sent el referèndum una espècie del gènere "consulta popular", poden existir consultes populars de caràcter no referendari, sempre que no compleixin les característiques de les consultes referendàries. La regulació del règim jurídic d'aquest tipus de consulta correspondrà a les comunitats autònomes si així ho han assumit en els seus estatuts d'autonomia, tal com ha fet la Generalitat de Catalunya mitjançant la competència exclusiva de l'article 122 EAC; per tant, el Parlament de Catalunya, si ho considera oportú, pot establir, en exercici de la competència estatutàriament assumida, les disposicions aplicables a les consultes de caràcter no referendari.

El que ens interessa, però, és determinar quins condicionants s'hauran de complir perquè aquestes consultes populars de caràcter no referendari puguin arribar a constituir-se en instrument vàlid, des del punt de vista constitucional i estatutari, per vehicular, si s'escau, la consulta sobre el futur col·lectiu dels catalans.

A aquest efecte, caldrà tenir en compte diversos aspectes. En primer lloc, i encara que sembli una obvietat, cal recordar que el punt central de referència en el procés d'elaboració de la llei ha de ser l'objecte d'aquesta; és a dir, cal tenir en compte que aquesta regularà, amb caràcter general, diferents formes de participació ciutadana en l'elaboració de polítiques públiques generals o en assumptes públics concrets; una d'aquestes modalitats participatives estarà constituïda per les consultes no referendàries que poden tenir àmbits d'aplicació d'una potencialitat diversa, un dels quals, al seu torn, podria ser el de constituir-se en via adequada per consultar els catalans sobre el seu futur polític col·lectiu. Només des d'aquesta perspectiva global i transversal es pot construir una norma sòlida que pugui ser aplicable de forma legítima en àmbits més específics.

La brevetat d'aquest article ens obliga a entrar ja a estudiar directament quin hauria de ser el règim jurídic de les consultes no referendàries que permetés que aquestes es diferenciessin, de forma objectiva i amb un fonament constitucionalment admissible, de les consultes referendàries. En concret, cal analitzar, d'acord amb la doctrina constitucional anteriorment exposada, tres aspectes: les persones legitimades per participar en les consultes, les garanties jurisdiccionals aplicables i, en darrer lloc, les polítiques o assumptes públics que poden ser objecte de la consulta.

Comencem per les persones legitimades per participar en les consultes referendàries. Segons la doctrina constitucional, en la via referendària es consulta el parer del cos electoral, conformat i exterioritzat a través d'un procediment electoral, això és, basat en el cens. Aquesta esfera de legitimació referendària comporta, lògicament, que les consultes no

³⁹ En el mateix sentit, STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 69.

referendàries no envairan l'espai reservat al referèndum en cas que el conjunt de persones legitimades per participar-hi sigui o bé més ampli, o bé més reduït que en la via referendària, ja que en aquests dos supòsits no es produiria una coincidència subjectiva amb les persones integrants del cos electoral.

Aquest plantejament ja ha rebut alguna crítica doctrinal pel que fa a la primera de les variants —àmbit de legitimació més ampli que en la via referendària— amb l'argument que, si el conjunt de persones legitimades inclogués en el seu si —i anés més enllà— totes aquelles que conformen el cos electoral, s'estaria envaint la via referendària en la mesura que una eventual consulta no referendària realitzada amb aquest conjunt de persones legitimades permetria conèixer també el parer del cos electoral.

No ens sembla, però, que aquest sigui un argument prou sòlid per sostenir la conclusió a què arriba, no només pel fet objectiu i incontestable que l'àmbit de les persones susceptibles de ser consultades en les consultes no referendàries no seria coincident amb el del cos electoral, sinó també perquè no es pot obviar que l'atribució del mateix valor i efectes al vot de totes les persones que poguessin participar en la consulta no referendària, amb independència de si formen part o no del cos electoral, implica que la voluntat general que expressarien els resultats de la consulta no podria atribuir-se en cap cas al cos electoral⁴⁰. O dit en altres paraules, l'argument que estem rebatent només seria admissible en cas que el vot dels participants en la consulta que no pertanyessin al cos electoral fos innocu o menystingut per determinar quina és la voluntat general que s'havia expressat en la consulta no referendària; si no és així, si fins i tot el vot expressat per aquestes persones pogués acabar sent decisiu per fixar la voluntat general manifestada en la consulta no referendària, en cap cas no pot admetre's la crítica formulada.

⁴⁰ Es tractaria d'una forma participativa en la qual s'articularia una voluntat col·lectiva no imputable al cos electoral (vegeu l'STC 103/2008, d'11 de setembre, FJ 2).

Una altra de les possibilitats és la contrària a aquella que s'acaba d'exposar, és a dir, que el conjunt de persones cridat a pronunciar-se fos *inferior* al que integra el cos electoral català. De fet, la proposició de llei en tramitació al Parlament de Catalunya, en el seu redactat actual, determina un conjunt de persones legitimades que no inclou la totalitat del cos electoral de Catalunya en la mesura que no s'hi insereixen, de forma expressa, els catalans absents que resideixin a l'estranger⁴¹. Ara bé, l'opció que estem analitzant va un pas més enllà, i es fonamenta en la reflexió que les consultes no referendàries no pressuposen necessàriament que sempre hagi de ser consultat tot el col·lectiu de persones a les quals es reconeix, genèricament, legitimació per participar-hi, sinó que la llei podria preveure que el grup de persones cridades a participar en una consulta concreta pogués variar en funció del tipus de consulta i dels interessos afectats⁴².

⁴¹ En canvi, la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general, inclou en el cens electoral els electors residents-absents que viuen a l'estranger (art. 31.2). Aquest precepte és aplicable a les eleccions a les assemblees legislatives de les comunitats autònomes (disposició addicional primera, apartat 2, de la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny).

Hom podria contra-argumentar que el dret de participació en la consulta dels catalans absents que resideixin a l'estranger deriva de l'aplicació directa del que estableix l'article 7.2 EAC, que determina que gaudeixen, com a catalans, dels drets polítics definits per l'Estatut els espanyols residents a l'estranger que han tingut a Catalunya el darrer veïnatge administratiu, i també llurs descendents que mantenen aquesta ciutadania, si així ho sol·liciten en la forma que determini la llei. No obstant això, aquesta remissió al legislador que deriva de l'incís "en la forma que determini la llei" apunta directament a la necessitat que la norma que aprovi el Parlament de Catalunya prevegi, de forma expressa, si així es considera oportú, la participació en les consultes no referendàries dels catalans absents que resideixen a l'estranger.

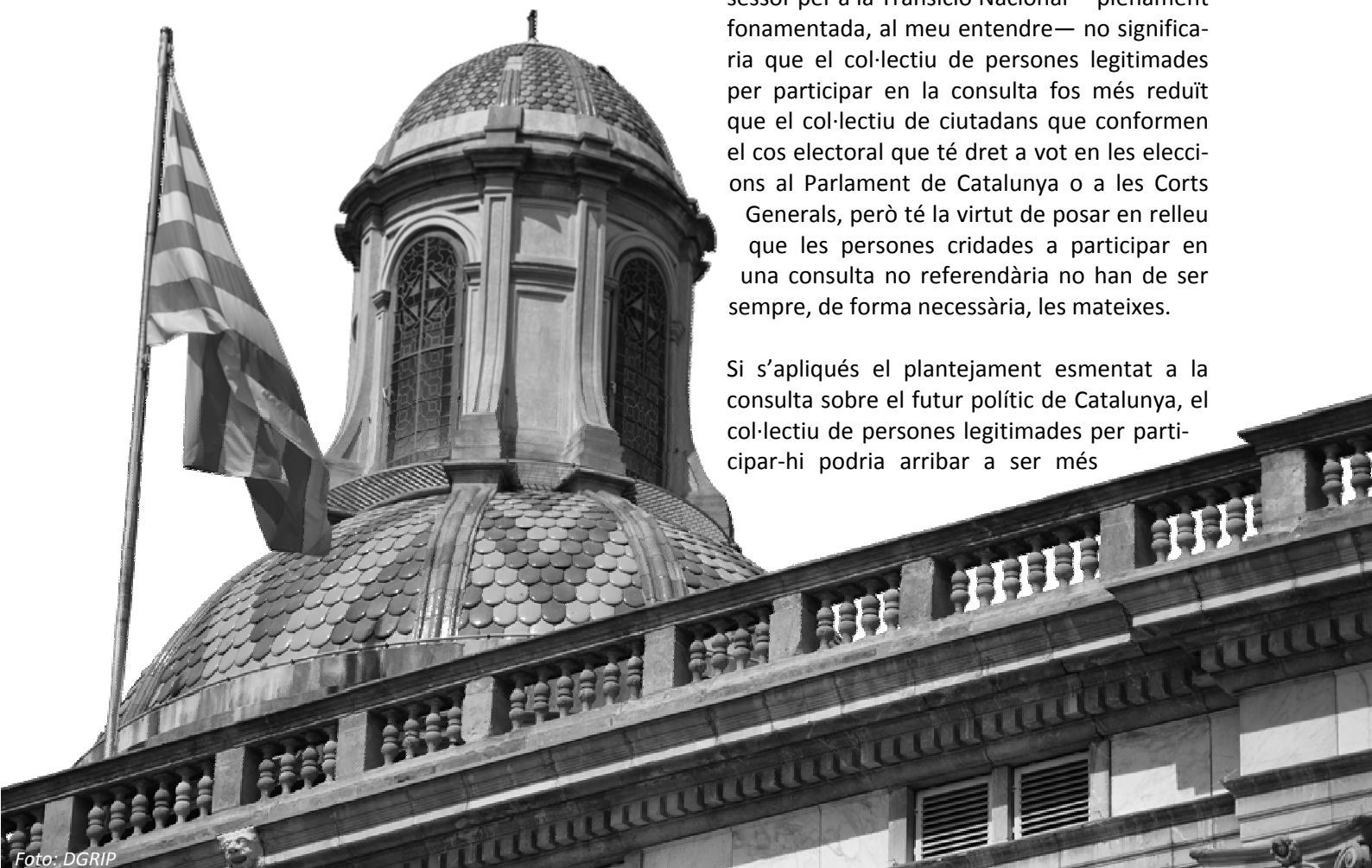
⁴² Així, podrien ser possibles consultes en què la qüestió consultada incidís en determinats interessos (educatius, urbanístics, territorials, professionals, corporatius, econòmics...) i en les quals les persones cridades a manifestar la seva opinió només fossin aquelles que estiguessin especialment vinculades a aquells interessos.

L'Informe del Consell Assessor per a la Transició Nacional relatiu a la consulta sobre el futur polític de Catalunya apunta en aquesta direcció en assenyalar que no totes les persones legitimades, amb caràcter general, per partici-

no els ciutadans estrangers als quals la proposició de llei amb caràcter general també reconeix legitimació⁴⁴.

És cert que aquesta proposta del Consell Assessor per a la Transició Nacional —plenament fonamentada, al meu entendre— no significaria que el col·lectiu de persones legitimades per participar en la consulta fos més reduït que el col·lectiu de ciutadans que conformen el cos electoral que té dret a vot en les eleccions al Parlament de Catalunya o a les Corts Generals, però té la virtut de posar en relleu que les persones cridades a participar en una consulta no referendària no han de ser sempre, de forma necessària, les mateixes.

Si s'apliqués el plantejament esmentat a la consulta sobre el futur polític de Catalunya, el col·lectiu de persones legitimades per participar-hi podria arribar a ser més



par en les consultes no referendàries que preveu la proposició de llei⁴³ haurien de ser cridades a manifestar la seva opinió en la consulta sobre el futur polític de Catalunya. L'Informe assenyalava que, ateses les especials característiques d'aquesta consulta, només hi haurien de participar els ciutadans nacionals i

reduït, en determinades franges de població, que el corresponent al cens electoral, i, per tant, no coincident amb aquest. Així es podria fer, per exemple, fixant un criteri específic de participació en la consulta per a les persones que tinguessin la condició política de catalans de manera que només poguessin prendre-hi part les persones que haguessin estat empadronades en un municipi de Catalunya durant un determinat període de temps superior als dos mesos que fixa la Llei orgànica del règim electoral general per a la formació del cens

⁴³ L'article 5 de la proposició de llei estableix que estan legitimades per votar en les consultes populars no referendàries i per participar en els altres mecanismes de participació ciutadana, les persones que no estan privades dels drets polítics, més grans de setze anys, i que tenen la condició política de catalans, d'acord amb l'Estatut d'autonomia de Catalunya, o són ciutadans o ciutadanes dels estats membres de la Unió Europea altres que l'Estat espanyol o ciutadans o ciutadanes d'Islàndia, Liechtenstein, Noruega o Suïssa, i estan degudament inscrites com a domiciliades en el padró d'algun municipi de Catalunya.

⁴⁴ Aquesta proposta suposaria l'exclusió, de l'àmbit de la consulta, dels ciutadans dels estats membres de la Unió Europea altres que l'Estat espanyol, i també d'Islàndia, Liechtenstein, Noruega o Suïssa, que estiguessin inscrits com a domiciliats en el padró d'un municipi de Catalunya.

electoral corresponent a cada convocatòria electoral⁴⁵. Cal entendre que l'especial naturalesa de la consulta fonamentària —des de la perspectiva del respecte dels principis d'igualtat i d'interdicció de l'arbitrarietat, i de la proporcionalitat de la mesura adoptada— l'aprovació d'aquest criteri participatiu en la mesura que la consulta versaria sobre una qüestió, com és el futur polític de Catalunya, que justificaria que s'exigís un major grau de vinculació amb la comunitat, mesurada amb una dada objectiva com és el temps d'empadronament.

En qualsevol cas, les reflexions exposades posen de manifest —més enllà dels exemples apuntats que, certament, poden ser objecte de discussió— que és possible regular un col·lectiu de persones legitimades per participar en una consulta no referendària —inclosa la consulta sobre el futur polític de Catalunya— que no sigui coincident amb el cos electoral i, en conseqüència, sense envair l'espai reservat a la institució referendària.

El segon dels elements que cal analitzar és el relatiu a les “garanties pròpies dels processos electorals, incloses les jurisdiccionals” que es consideren inherents a la via referendària. En aquest punt, la diferenciació entre la institució referendària i les consultes no referendàries pot resultar més fàcil d'establir, ja que dependrà del fet que el règim de garanties del segon tipus de consultes no sigui idèntic ni equiparable al fixat per a les consultes referendàries.

Així ho fa la proposició de llei de consultes populars no referendàries i participació ciutadana, que en cap moment no reproduceix, estableix ni remet a un règim de garanties assimilable al regulat en la llei orgànica reguladora de les diferents modalitats de referèndum ni en la llei orgànica del règim electoral general, ni recorre, en general, als instruments que aquestes disposicions regulen, ans al contrari, fixa un règim de garanties (art. 10 a 13)

⁴⁵ L'article 39.1 de la llei orgànica del règim electoral general estableix que per a cada elecció, el cens electoral vigent serà el tancat el dia primer del segon mes anterior al de la convocatòria.

plenament diferenciat de l'aplicable al referèndum⁴⁶.

És cert que tant la configuració del règim de convocatòria de la consulta, que s'instrumenta a través d'un decret del president de la Generalitat (art. 7.1, en relació amb l'art. 9), com més específicament el fet que els actes de l'anomenada Comissió de Control posin fi a la via administrativa (art. 12.2), poden obrir, en principi, la via del control de la jurisdicció contenciosa administrativa, però aquesta circumstància no suposa una equiparació amb el règim de garanties jurisdiccionals que, amb caràcter específic, és aplicable a la institució referendària⁴⁷. En qualsevol cas, caldrà esperar el resultat del procés de tramitació de la proposició de llei per veure si es modulen o modifiquen els aspectes esmentats o se n'introdueixen de nous, ja que, per exemple, si s'atorgués més protagonisme al Parlament

⁴⁶ No s'ha d'interpretar, erròniament, que el règim de garanties de les consultes no referendàries hagi de ser, de forma inexcusable, *inferior* a l'aplicable a les consultes referendàries pel sol fet que no inclogui les garanties pròpies dels processos electorals. Al contrari, la futura llei de consultes no referendàries pot establir un règim de garanties d'una sòlida solvència, que potser —aquest és un aspecte a valorar— podria variar en funció del tipus de consulta que es duugués a terme. Així, per exemple, una eventual consulta als catalans sobre el seu futur polític col·lectiu podria justificar, com assenyala el Consell Assessor per a la Transició Nacional en el seu Informe de 25 de juliol de 2013, visites institucionals d'equips tècnics d'assessoria i estudi d'organismes internacionals especialitzats en processos consultius. També es podria valorar la incorporació a l'òrgan col·legiat de supervisió del procés consultiu de rellevants personalitats estrangeres expertes en el desenvolupament de processos consultius que tenen per objecte conèixer l'opinió dels ciutadans sobre el futur polític que desitgen per a la seva comunitat territorial.

⁴⁷ Recordem que si bé l'STC 103/2008, d'11 de setembre, inclou entre les garanties pròpies dels processos electorals el concurs del poder judicial, no ho fa de manera genèrica, sinó que el vincula, específicament, a l'exercici de la jurisdicció contenciosa electoral i a la participació de jutges i magistrats en la composició de les juntes electorals. Pel que al règim jurisdiccional, la llei orgànica 2/1980, de 18 de gener, sobre regulació de les diferents modalitats de referèndum, fixa unes garanties jurisdiccionals específiques en el seu article 19, tot remetent-se, d'una banda, als recursos o impugnacions previstes en la legislació electoral general, i, de l'altra, regulant, de forma específica, el recurs contenciós electoral contra els acords que sobre els resultats de l'escrutini general adoptin les juntes electorals provincials.

de Catalunya en la convocatòria de la consulta o en relació amb el règim de garanties, es reduirien els aspectes de les consultes no referendàries que podrien ser objecte d'una eventual acció de control de la jurisdicció contenciosa administrativa⁴⁸.

El darrer punt al qual cal fer referència és important. En concret, es tracta de la qüestió de si en una consulta de caràcter no referendari seria possible consultar els catalans sobre el seu futur polític col·lectiu. Davant d'aquesta possible via per instrumentar la consulta, s'han formulat dues objeccions: la primera assenyala que el fet que la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de consultes populars se circumscriu a l'àmbit de les seves competències exclou tant que la consulta pugui tenir per objecte una qüestió que no s'insereixi en la llista de les matèries competència de l'Estatut (art. 116 a 173), com que pugui estar vinculada a un assumpte respecte del qual la Generalitat no tingui la potestat d'adoptar una decisió final.

Aquesta primera objecció pot ser rebatuda, de forma fonamentada, amb els mateixos arguments que anteriorment hem exposat en relació amb la via de la Llei 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum. En conseqüència, una consulta no referendària podria tenir per objecte tots els assumptes públics en què la Generalitat pot adoptar decisions de forma legítima, inclosos els procedi-

ments de reforma constitucional en què té reconeguda la facultat d'iniciativa.

La segona de les objeccions raona que, en qualsevol cas, la qüestió que es pretén sotmetre a consulta es vincula a un assumpte públic la gestió del qual, mitjançant l'exercici del poder polític per part dels ciutadans, constitueix l'objecte del dret fonamental reconegut en l'article 23.1 de la Constitució, i, en conseqüència, només podria ser objecte d'un referèndum. És a dir, aquesta objecció defensa que, amb independència d'altres consideracions, la qüestió que es pretén consultar només podria ser objecte d'un referèndum per raons *materials*, ja que es tractaria d'una decisió política de transcendència especial que s'associaria al dret fonamental de l'article 23.1 CE.

Tampoc aquesta segona objecció té una solidesa suficient per justificar que la futura llei de consultes no referendàries pugui configurar-se com a instrument vàlid per consultar els catalans sobre el seu futur polític col·lectiu. I això perquè el fet que tant l'article 92.1 de la Constitució com l'article 3 de la Llei 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum, reservin la via referendària, respectivament, per a les decisions polítiques de transcendència especial i les qüestions polítiques de transcendència especial, no implica que s'estiguin regulant uns procediments que, amb caràcter exclusiu i exclouent, es constitueixin com els únics constitucionalment i legalment idonis per demanar el parer de la població sobre determinats assumptes públics⁴⁹.

El plantejament ha de ser el contrari, és a dir, no hi ha matèries reservades, *en exclusiva*, per a determinats procediments de consulta, sinó

⁴⁸ Un dels aspectes sobre el qual també caldria reflexionar en la tramitació de la proposta de llei de consultes no referendàries és la possible supressió de la previsió de l'aplicació subsidiària de la Llei 1/2006, de 16 de febrer, d'iniciativa legislativa popular, per a les qüestions no regulades en la llei. Aquesta previsió, formulada amb un caràcter tan general —a banda que apunta a possibles mancances en la regulació de la futura llei que, si existissin, haurien de ser corregides en la tramitació parlamentària—, comporta l'eventual aplicació d'una normativa que regula un règim de garanties propi dels processos electorals, com és la participació de la junta electoral en el procediment (art. 6.5, 8, 10.4, 12 i 13) o la possibilitat d'interposar els recursos que estableixen les lleis electorals vigents contra els acords de l'anomenada Comissió de Control, que compleix les funcions assignades a la Junta Electoral fins que s'aprovi la llei electoral de Catalunya (disposició transitòria segona en relació amb la disposició transitòria primera).

⁴⁹ De fet, un passatge de l'STC 103/2008, d'11 de setembre (FJ 2), apunta en aquesta direcció, en atorgar una especial rellevància, a l'hora de qualificar una consulta com a referèndum, als criteris de participació del cos electoral i d'aplicació del procediment electoral, davant del criteri material de l'assumpte sotmès a consulta, tot declarant que cal atendre a la identitat del cos consultat, de manera que quan aquest sigui el cos electoral, la via de manifestació del qual són els diferents procediments electorals amb les seves garanties, es tractaria d'una consulta referendària.

que determinats procediments de consulta estan reservats, *en exclusiva*, per a determinades matèries. Això significa que la via referendària només pot tenir per objecte una decisió o qüestió política de transcendència especial —no qualsevol decisió, per tant—, però aquesta configuració no exclou que aquesta decisió o qüestió política de transcendència especial pugui ser objecte d'altres processos participatius, privats o públics, inclosa una consulta de caràcter no referendari, que permetin conèixer quina és l'opinió dels col·lectius o subjectes legitimats per participar-hi⁵⁰.

En conseqüència, com a conclusió final es pot afirmar que no hi ha obstacles constitucionals ni estatutaris perquè la futura llei de consultes no referendàries i participació pugui arribar a esdevenir un instrument idoni per realitzar la consulta als catalans sobre el futur polític col·lectiu que desitgen.

la qual cosa, una negativa o oposició de les institucions de l'Estat a la celebració de la consulta respondrà exclusivament a motius polítics i no jurídics.

No hem d'oblidar, tanmateix, que la qüestió analitzada no respon a un simple exercici teòric d'estudi introspectiu, sinó que està íntimament vinculada a una realitat indefugible com és la voluntat d'autogovern del poble de Catalunya, manifestada al llarg de la seva història —en contra del que afirmen algunes veus, la història aporta també un valuós element afegit a tenir en compte en el moment actual— i també en episodis recents, com ara el procés de l'Estatut d'autonomia de 2006, referendat pel poble de Catalunya però desactivat, amb "precisió quirúrgica", pel Tribunal Constitucional; la proposta de pacte fiscal formulada pel Parlament de Catalunya però rebutjada de forma sumària pel president del Govern de l'Estat, i, finalment, la mateixa vo-



Foto: Médiathèque de la Commission européenne © Union européenne, 2013

3. Reflexions finals

En aquest article hem posat de manifest com el marc normatiu vigent permet defensar que és possible dur a terme una consulta als catalans sobre el futur col·lectiu que desitgen, per

⁵⁰ Defensar la tesi contrària podria conduir a l'absurd que ni tan sols fos possible dur a terme les enquestes periòdiques dels instituts públics d'estudis d'opinió en què es pregunta als enquestats —membres del cos electoral— sobre les formes de govern que desitgen per a la seva comunitat, al marge, fins i tot, de les constitucionalment previstes.

luntat del Parlament de Catalunya, expressada de forma majoritària diversos cops, demanant que es consulti els catalans sobre el seu futur polític col·lectiu. Tampoc no es poden obviar ni menystenir les mobilitzacions ciutadanes impulsades per la societat civil a favor de la constitució de Catalunya com a nou estat d'Europa o de la seva independència, de les quals es pot afirmar —aquesta és una dada objectiva fora de discussió— que presenten una magnitud que no té precedents en cap estat descentralitzat políticament.

La qüestió analitzada respon a una realitat indefugible: la voluntat d'autogovern del poble de Catalunya, manifestada al llarg de la seva història i en episodis recents. En són clares mostres el procés de l'Estatut d'autonomia de 2006, referendat pel poble de Catalunya; la proposta de pacte fiscal i, finalment, la voluntat reiterada del Parlament que es consulti els catalans sobre el seu futur polític col·lectiu

I és que el dret, si realment troba el seu sentit més profund en el principi democràtic, no pot convertir-se en un mur infranquejable per a la materialització d'una voluntat d'autogovern reiteradament expressada, de forma democràtica, des de diversos àmbits, amb formulacions diverses i en diferents moments històrics, sinó que ha de permetre recollir les aspiracions que s'hi contenen, canalitzar-les adequadament i fer-ne possible la materialització.

Si no ho fa així, si el dret i les institucions de l'Estat que l'interpreten i apliquen no donen resposta a aquesta voluntat d'autogovern expressada de manera tan reiterada i sostinguda, aquesta voluntat potser no trobarà en un primer moment una via de sortida, però, amb tota seguretat, romandrà intacta —si desaparegués no seria una voluntat d'autogovern, sinó un anhel circumstancial— i, de forma inevitable, perquè d'això dependrà la seva pròpia subsistència, es veurà impel·lida a buscar pel seu compte els camins i les vies que permetin, definitivament, la seva materialització.

Rebut el 20.9.2013

**La consulta al poble de Catalunya sobre el seu futur polític col·lectiu:
anàlisi dels procediments legals a què es pot recórrer i algunes reflexions**

Gerard Martín i Alonso

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

El Parlament de Catalunya ha manifestat la voluntat que es consulti els ciutadans sobre el seu futur polític col·lectiu en quatre recents resolucions, aprovades amb àmplies majories i amb diferents matisos: la Resolució 742/IX, de 27 de setembre de 2012; la Resolució 5/X, de 23 de gener de 2013; la Resolució 17/X, de 13 de març de 2013, i la Resolució 323/X, de 27 de setembre de 2013.

En aquest context, l'Informe de l'Institut d'Estudis Autonòmics de març de 2013, que analitza la qüestió plantejada des de la perspectiva conjuminada del principi de l'estat de dret i el principi democràtic, identifica fins a cinc procediments legals a través dels quals podria dur-se a terme aquesta consulta. Les vies són les següents: 1) la convocatòria d'un referèndum regulat, autoritzat i convocat per l'Estat; 2) la convocatòria d'un referèndum d'acord amb la Llei del Parlament de Catalunya 4/2010, de consultes populars per via de referèndum; 3) la transferència o delegació de la competència estatal en matèria de referèndums; 4) la reforma dels articles de la Constitució relatius al referèndum; i, 5) la realització d'una consulta d'acord amb la futura llei de consultes no referendàries i participació ciutadana que tramita el Parlament de Catalunya.

L'Informe de l'IEA analitza en profunditat els interrogants que planteja cada opció des de la perspectiva constitucional i també des de l'eficiència o la viabilitat pràctica de cada procediment. El present article conté els arguments i contra-arguments d'aquesta anàlisi per a cadascuna de les vies, i desmunta amb rigor i solidesa jurídica les crítiques que s'han plantejat a les diferents opcions, amb breus al·lusions a les tesis doctrinals que s'han mostrat favorables a la conveniència de les diferents vies.

L'article també conté reflexions respecte de la cinquena via: la consulta d'acord amb el marc que ha d'establir la llei catalana de consultes populars no referendàries que s'està tramitant al Parlament de Catalunya i que es preveu aprovar a finals de 2013. Aquesta futura llei podrà donar un sòlid emparament normatiu a la realització d'una consulta sobre el futur col·lectiu dels catalans. Perquè això sigui possible, un dels seus principals reptes serà diferenciar, de forma objectiva i amb fonament constitucional admissible, aquesta tipologia de consulta de les pròpiament referendàries.

L'autor conclou que el marc normatiu vigent permet defensar que és possible dur a terme una consulta als catalans sobre el seu futur col·lectiu i que una negativa o oposició de les institucions de l'Estat a la celebració d'aquesta consulta respondria exclusivament, per tant, a motius polítics i no jurídics.

Per acabar, l'article posa en relleu que la qüestió analitzada respon a una realitat indefugible: la voluntat d'autogovern del poble de Catalunya, manifestada de manera reiterada i sostinguda al llarg de la seva història i en episodis recents, mostra dels quals són: el procés de l'Estatut d'autonomia de 2006, la proposta de pacte fiscal i la voluntat reiterada pel Parlament que es consulti els catalans sobre el seu futur polític col·lectiu. Com a reflexió final, s'apunta que el dret no pot convertir-se en un mur infranquejable per a la materialització d'aquesta voluntat d'autogovern sinó que ha de permetre recollir i canalitzar les aspiracions que s'hi contenen.

**Era consulta ath pòble de Catalonha sus eth sòn futur politic collectiu:
anali des procediments legaus as que se pòt recórrer e quauques reflexions**

Gerard Martín i 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

Eth Parlament de Catalonha qu'a manifestat era voluntat que se consulte as ciutadans sus eth sòn futur politic collectiu en quate resolucions recentes, aprovades damb majoritats largues, damb diferenti matisi: era Resolucion 742/IX, de 27 de seteme de 2012; era Resolucion 5/X, de 23 de gèr de 2013; era Resolucion 17/X, de 13 de març de 2013, e era Resolucion 323/X, de 27 de seteme de 2013.

En aquest contèxt, eth Rapòrt der Institut d'Estudis Autonomics de març de 2013, qu'analise er ahèr sometut damb ua perspectiva combinada deth principi der estat de dret e deth principi democratic, qu'identifique enquia cinc procediments legaus pes que se poderie, a trauès d'eri, amiar-se a tèrme aguesta consulta. Es vies son es següentes: 1) era convocacion d'un referendum regulat, autorizat e convocat per Estat; 2) era convocacion d'un referendum d'acòrd damb era Lei deth Parlament de Catalonha 4/2010, de consultes populars per via de referendum; 3) era transferència o delegacion dera competència estatau en matèria de referendums; 4) era reforma des articles dera Constitucion relatius ath referendum; e, 5) era realizacion d'ua consulta d'acòrd damb era futura lei de consultes non de referendum e participacion ciutadana que tramite eth Parlament de Catalonha.

Eth rapòrt der IEA analise en prigondor es punts d'interrogacion que somet cada opcion damb ua perspectiva constitucional e tanben damb era eficiència o era viabilitat practica de cada procediment. Er article present que conten es arguments e contraarguments d'aguesta analisi entà cadua des vies, e que desmorte damb rigor e tiença juridica es critiques que se son someses as diferents opcions, damb brèus allusions as tèsis doctrinaus que s'an mostrat favorables ara convenença des diferents vies.

Er article tanben conten reflexions per çò qu'ei dera cincau via: era consulta d'acòrd damb eth marc qu'a d'establir era lei catalana de consultes populars non de referendum que se tramite en Parlament de Catalonha e que se preve aprovar a fins de 2013. Aquera futura lei que poderà dar ua proteccion normatiua solida ara realizacion d'ua consulta sus eth futur collectiu des catalans. Entà qu'açò sigue possible, un des sòns principaus enjòcs serà diferenciar, de manèra objectiva e damb fundament constitucional admissible, aguesta tipologia de consulta des pròpriament de referendum.

Er autor concludís qu'eth marc normatiu en vigor permet deféner qu'ei possible amiar a tèrme ua consulta as catalans sus eth sòn futur collectiu e qu'un refús o oposicion des institucions der Estat ara celebracion d'aquera consulta arresponderie exclusivaments, donques, a motius politics e non juridics.

Entà acabar, er article que soslinhe qu'er ahèr analisat e arrespon a ua realitat indefugibla: era voluntat d'autogovèrn deth pòble de Catalonha, manifestada de manèra reïterada e sostenguda ath long dera sua istòria e es episòdis recents, des quaus son mòstra: eth procès der Estatut d'autonomia de 2006, era prepausa de pacte fiscau e era voluntat reïterada peth Parlament que se consulte as catalans sus eth sòn futur politic collectiu. Coma reflexion finau, se nòte qu'eth dret non pòt devier un mur non passadèr entara materializacion d'aguesta voluntat d'autogovèrn mès que deu perméter d'arrecuèlher e de canalizar es aspiracions que s'i contien.

**La consulta al pueblo de Catalunya sobre su futuro político colectivo:
análisis de los procedimientos legales a los que se puede recurrir y algunas reflexiones**

Gerard Martín i Alonso

Jefe del Área de Desarrollo Autonómico del Instituto de Estudios Autonómico y profesor asociado de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona

El Parlamento de Cataluña ha manifestado su voluntad de que se consulte a los ciudadanos sobre su futuro político colectivo en cuatro recientes resoluciones, aprobadas con amplias mayorías y diferentes matices: la Resolución 742/IX, de 27 de septiembre de 2012; la Resolución 5/X, de 23 de enero de 2013; la Resolución 17/X, de 13 de marzo de 2013, y la Resolución 323/X, de 27 de septiembre de 2013.

En este contexto, el Informe del Instituto de Estudios Autonómicos de marzo de 2013, que analiza la cuestión planteada desde la perspectiva aunada del principio del estado de derecho y el principio democrático, identifica hasta cinco procedimientos legales a través de los cuales podría llevarse a cabo dicha consulta. Las vías son las siguientes: 1) la convocatoria de un referéndum regulado, autorizado y convocado por el Estado; 2) la convocatoria de un referéndum de acuerdo con la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2010, de consultas populares por vía de referéndum; 3) la transferencia o delegación de la competencia estatal en materia de referéndums; 4) la reforma de los artículos de la Constitución relativos al referéndum; y 5) la realización de una consulta de acuerdo con la futura ley de consultas no referendarias y participación ciudadana que tramita el Parlamento de Cataluña.

El Informe del IEA analiza en profundidad los interrogantes que plantea cada opción desde la perspectiva constitucional y también desde la eficiencia o la viabilidad práctica de cada procedimiento. El presente artículo contiene los argumentos y contra-argumentos de este análisis para cada una de las vías, y desmonta con rigor y solidez jurídica las críticas que se han planteado a las diferentes opciones, con breves alusiones a las tesis doctrinales que se han mostrado favorables a la conveniencia de las diferentes vías.

El artículo también contiene reflexiones respecto de la quinta vía: la consulta de acuerdo con el marco que debe establecer la ley catalana de consultas populares no referendarias que se está tramitando en el Parlamento de Cataluña y que se prevé aprobar a finales de 2013. Esta futura ley podrá dar un sólido amparo normativo a la realización de una consulta sobre el futuro colectivo de los catalanes. Para que ello sea posible, uno de sus principales retos será diferenciar, de forma objetiva y con fundamento constitucional admisible, esta tipología de consultas respecto de las propiamente referendarias.

El autor concluye que el marco normativo vigente permite defender que es posible llevar a cabo una consulta a los catalanes sobre su futuro colectivo y que una negativa u oposición de las instituciones del Estado a la celebración de la consulta respondería exclusivamente, por lo tanto, a motivos políticos y no jurídicos.

Para acabar, el artículo pone de relieve que la cuestión analizada responde a una realidad insoslayable: la voluntad de autogobierno del pueblo de Cataluña, manifestada de manera reiterada y sostenida a lo largo de su historia y en episodios recientes, muestra de los cuales son: el proceso del Estatuto de autonomía de 2006, la propuesta de pacto fiscal y la voluntad reiterada por el Parlamento de que se consulte a los catalanes sobre su futuro político colectivo. Como reflexión final, se apunta que el derecho no puede convertirse en un muro infranqueable para la materialización de dicha voluntad de autogobierno, sino que debe permitir amparar y canalizar las aspiraciones que aquélla contiene.

**Consulting the people of Catalonia about their collective political future:
An analysis of the legal procedures that can be resorted to and some reflections**

Gerard Martín i Alonso

*Head of Regional Development of the IEA
and associate professor of Constitutional Law at the Law Faculty
of the University of Barcelona*

The Parliament of Catalonia has stated its desire to consult the public on their political future as a group in four recent resolutions, passed by large majorities, with different nuances: Resolution 742/IX, of 27 September 2012; Resolution 5/X, of 23 January 2013; Resolution 17/X, of 13 March 2013, and Resolution 323/X, of 27 September 2013.

In this context, the IEA Report of March 2013, which analyses the question posed from the combined perspective of the principle of the rule of law and democratic principles, identifies up to five legal procedures through which this consultation could be carried out. The routes are: 1) the call for a regulated referendum, authorised and organised by the State; 2) the calling of a referendum in accordance with Act 4/2010 of the Parliament of Catalonia, for popular consultations via referendums; 3) the transfer or delegation of state competencies regarding referendums; 4) the reform of the articles of the Constitution relating to the referendum, and 5) conducting a consultation in accordance with the future act on non-referendum consultations and citizen participation being processed by the Parliament of Catalonia.

The IEA report analyses in depth the questions posed by each option from the constitutional perspective and also from the point of view of each procedure's efficiency and feasibility. This article contains the arguments and counter-arguments of this analysis for each of the routes, and refutes with rigour and legal robustness the criticisms proposed for the various options, with brief references to doctrinal theses that have been favourable to the desirability of the various routes.

The article also contains reflections with respect to a fifth route: a consultation according to the framework to be established in the Catalan law on non-referendum popular consultations currently going through the Catalan Parliament and which is expected to be approved by the end of 2013. This future law can provide a solid regulatory safeguard for the carrying out of a consultation about the collective future of the Catalans. For this to become possible, one of its main challenges will be to distinguish, objectively and with an acceptable constitutional basis, this type of consultation as opposed to referendums.

The author concludes that the existing regulatory framework makes the possibility of consulting the Catalans on their collective future defensible and a refusal or objection by National institutions to the holding of this consultation would correspond solely to political and not legal motives.

Finally, the article highlights that the issue under analysis responds to an inescapable reality: the desire for self-determination of the people of Catalonia, expressed repeatedly and continually throughout their history and in recent events, some examples of which are: the 2006 process of the Statute of Autonomy, the proposed fiscal pact and the repeated desire of the Parliament to consult the Catalans on their political future as a group. As a final thought, the point is made that the right cannot try to become an unscalable wall against the realisation of this desire for self-government, but should allow the gathering and channelling of the aspirations contained therein.

**La consultation des Catalans sur leur avenir politique collectif :
analyse des procédures légales auxquelles ils peuvent recourir et quelques réflexions**

Gerard Martín i Alonso

*Responsable du département de Développement autonome de l'Institut d'études autonomes
et professeur associé de Droit constitutionnel à la Faculté de droit
de l'Université de Barcelone*

Le Parlement de Catalogne a manifesté sa volonté d'organiser une consultation des citoyens portant sur leur avenir politique collectif dans quatre résolutions récentes, approuvées par de grandes majorités, avec différentes nuances : la Résolution 742/IX, du 27 septembre 2012; la Résolution 5/X, du 23 janvier 2013 ; la Résolution 17/X, du 13 mars 2013, et la Résolution 323/X du 27 septembre 2013.

Dans ce contexte, le rapport de l'Institut des études autonomes (IEA) du Gouvernement catalan de mars 2013, qui analyse la question à partir de la mise en perspective conjointe du principe de l'État de droit et du principe démocratique, identifie cinq procédures légales possibles pour la mise en œuvre de cette consultation, à savoir : 1) la convocation d'un référendum réglementé, autorisé et convoqué par l'État ; 2) la convocation d'un référendum conformément à la Loi du Parlement de Catalogne 4/2010 relative aux consultations populaires par voie de référendum ; 3) le transfert ou la délégation des pouvoirs de l'État en matière de référendums ; 4) la réforme des articles de la Constitution espagnole relatifs au référendum, et 5) la réalisation d'une consultation, conformément à la future loi relative aux consultations populaires par voie non référendaire et à la participation des citoyens, qui est en cours d'examen au Parlement de Catalogne.

Le rapport de l'IEA analyse en profondeur les enjeux de chaque option non seulement du point de vue constitutionnel, mais en tenant compte également de l'efficacité ou de la viabilité de chaque procédure dans la pratique. Dans le cadre de cette analyse, l'auteur du présent article expose les arguments et les contre-arguments de chacune des procédures considérées et déconstruit, par la solidité de ses connaissances juridiques et la rigueur de son raisonnement, les critiques lancées contre les différentes options, en faisant de brèves allusions aux thèses doctrinales qui plaident en faveur de la pertinence des différentes voies.

Par ailleurs, cette analyse est accompagnée de réflexions au sujet de la cinquième procédure: la consultation mise en place dans le cadre de la future loi catalane relative aux consultations populaires par voie non référendaire, qui a été présentée au Parlement de Catalogne et qui devrait être approuvée à la fin de l'année 2013. Ladite loi permettra d'inscrire la consultation sur l'avenir collectif des Catalans dans un contexte réglementaire solide. À cette fin, l'un de ses principaux défis sera de différencier, de façon objective et avec des fondements constitutionnels recevables, cette modalité de consultation de celles qui sont proprement référendaires.

Selon l'auteur, l'état actuel du cadre réglementaire permet donc de considérer la viabilité d'une consultation des Catalans sur leur avenir collectif. Et, par voie de conséquence, tout refus ou opposition de la part des institutions de l'État à la consultation répondrait exclusivement à des motifs politiques, et non juridiques.

Finalement, l'article souligne que la question analysée répond à une réalité incontournable: la volonté d'autogouvernement du peuple catalan, qui s'est manifestée de manière répétée et soutenue tout au long de son histoire et dans le cadre d'épisodes récents, notamment le processus engagé pour la réforme du statut d'autonomie de 2006, la proposition de pacte

fiscal et la volonté réitérée du Parlement de consulter les Catalans sur leur avenir politique collectif. En guise de réflexion finale, l'auteur souligne que le droit ne peut constituer un obstacle infranchissable pour la matérialisation de cette volonté d'autogouvernement. Il doit permettre, au contraire, de recueillir et de canaliser les aspirations qu'elle mobilise.

Transparència i accés a la informació pública.

Alguns prejudicis i paranys

Òscar Roca Safont

*Cap de l'Àrea de Legislació i Assumptes Jurídics
de l'Oficina Antifrau de Catalunya*

Es va llicenciar en dret per la Universitat de Barcelona el 1989. Ha desenvolupat la seva vida professional en el sector públic, tant en l'àmbit de la justícia com en el de l'Administració pública autonòmica.

Actualment és el cap de l'Àrea de Legislació i Assumptes Jurídics de 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 a Catalunya.



És membre del cos d'advocacia de la Generalitat de Catalunya i també pertany al cos de la policia de la Generalitat-mossos d'esquadra, com a assessor jurídic.

Va exercir com a fiscal entre els anys 1996 i 2002. Ha desenvolupat la docència universitària i ha dut a terme publicacions de naturalesa jurídica.

1. Consideració preliminar
2. Introducció
3. Punt de partida. On ens trobem?
4. Canvi de rumb: un nou règim normatiu
5. A què ha de fer front el legislador?
6. Com s'arriba a la cultura de la transparència?

1. Consideració preliminar

Potser algú es pot preguntar què té a veure l'Oficina Antifrau de Catalunya amb el tema de la transparència i el dret d'accés a la informació.

L'Oficina Antifrau, nascuda en virtut d'una Llei del Parlament de Catalunya de l'any 2008 (Llei 14/2008, del 5 de novembre), és la primera institució pública especialitzada i independent encarregada de prevenir la corrupció, sorgida a l'empara de la Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció, de 2003. L'Oficina Antifrau es dirigeix específicament a preservar la transparència i la integritat de les administracions i del personal al servei del sector públic de Catalunya.

És sabut que fer front al fenomen de la corrupció requereix actuacions d'ampli espectre, tant repressives, o reactives, com preventives. Pràcticament tots els casos de corrupció pública tenen en comú l'arbitrarietat de les decisions i la seva opacitat. És per aquesta raó que entre les mesures preventives juguen un paper destacat les lleis de transparència i accés a la informació pública, perquè fer més visibles els mecanismes d'exercici del poder té un efecte inhibitor dels actes i les conductes no íntegres.

És des d'aquest plantejament que s'enfoca aquest article, on es condensen algunes de les reflexions que, des de la institució que representa, ens suscita el repte de la implantació en el nostre ordenament jurídic d'un nou marc

legal de transparència i accés a la informació pública.

2. Introducció

Vivim temps de grans incerteses. És raonable que les persones valorem més que mai la seguretat, precisament perquè la seguretat és un bé escàs. La seguretat, transposada a l'esfera de l'actuació pública, ens aboca a la idea de confiança. Confiança, llavors, és la seguretat de comptar amb algú o amb alguna cosa. La confiança afavoreix la complicitat i la participació de la ciutadania en els afers públics ("apoderament"), proporciona legitimitat per al desenvolupament de les polítiques públiques i, per tant, és un factor clau de bona governança.

La percepció de la ciutadania envers les institucions i els seus governants està molt condicionada per la desconfiança. Gairebé el 90% dels catalans creu que els organismes públics oculten informació als ciutadans

Avui, però, la percepció que la ciutadania té de les institucions i dels seus governants està molt condicionada per la desconfiança. Una de les amenaces més reconeguda i habitual per a la confiança és la mentida. Mentir és actuar intencionadament per ocultar o tergiversar informació, conductes o emocions amb la intenció d'enganyar. Això pot succeir per acció o també per omissió. En aquest sentit, l'omissió deliberada d'informació amb la finalitat d'ocultar un error administratiu, una mala gestió o una decisió arbitrària —per posar alguns exemples—, ha de ser considerada mentida.

La conveniència o no d'enganyar el poble ha estat històricament objecte de debat filosòficopolític. El 1778, el monarca prussià Frederic II va patrocinar un concurs convocat per la Reial Acadèmia de Ciències de Berlín que tenia per objecte la presentació de dissertacions sobre si era útil per al poble ser enganyat, ja fos induint-lo a nous errors o mantenint-lo en els que ja es trobava. S'hi van presentar 42 originals. Tot i que el que va motivar Frederic II a convocar aquell concurs era precisament

el rebuig de les tesis de Maquiavel en favor de la mendacitat i la mala fe del príncep, la seva conclusió final a la pregunta de la convocatòria va ser, paradoxalment, que sí que convenia enganyar el poble, pel seu propi bé, ateses les seves deficientes condicions intel·lectuals.

Per molt que, en general, ens pugui "repugnar" aquest plantejament, no hem de descartar que entre les elits governants encara avui hi hagi qui es resisteix a considerar la ciutadania adulta i plenament capacitada per conèixer la veritat. La suposada existència d'armes de destrucció massiva a l'Iraq, per justificar-ne la invasió, pot ser un exemple prou il·lustratiu.

El que hi ha en joc és "el dret a saber", el veritable fonament substantiu de la transparència, entesa com una forma d'exercir el poder

El que hi ha en joc és "el dret a saber". Aquest és un *prius*: el veritable fonament substantiu de la transparència, entesa com una forma d'exercir el poder.



Foto: DGRIP/Eva Guillamet

3. Punt de partida. On ens trobem?

No ha estat fins al 2013 que Espanya no ha enllestit una norma legal específicament dirigida a reconèixer i garantir el dret d'accés a la informació pública de forma transversal¹.

¹ El 12 de setembre de 2013, el Ple del Congrés dels Diputats va aprovar el Dictamen de la Comissió parlamentària Constitucional. L'aprovació de la llei resta pendent del tràmit al Senat, tot i que

Això no significa que els nostres poders públics estiguin totalment impeditos per actuar amb transparència, però el cert és que venim d'una llarga tradició de "secretisme" en el funcionament de les nostres institucions, afavorida per un determinat entorn legislatiu. Són troncats, en aquest sentit, la Llei de secrets oficials (1968)², que paradoxalment, proclama com a regla general el "dret a saber", però no preveu la desclassificació automàtica per transcurs del temps; la Llei del règim jurídic de les administracions públiques [article 37 Llei 30/1992, en desenvolupament de l'article 105 b) CE³], que conté tantes excepcions a l'accés que l'efecte és precisament el contrari a l'obertura que proclama l'exposició de motius, i la normativa de funció pública, que consagra el deure estatutari de confidencialitat i discreció, i la conseqüent responsabilitat disciplinària per la infracció d'aquests deures.

Tot i certs avenços en la normativa sectorial, el trànsit cap a una cultura administrativa de la transparència continua sent una assignatura pendent

Tot i que s'han produït certs avenços en la normativa sectorial: en matèria d'arxius i documents, medi ambient o accés electrònic als serveis públics, el trànsit cap a una veritable cultura administrativa de la transparència continua sent una assignatura pendent.

Per constatar-ho, dues dades: la primera, de percepció ciutadana. Gairebé el 90% dels catalans creu que els organismes públics oculten informació als ciutadans sempre o habitualment⁴. La segona, la constatació del Síndic de Greuges, en un informe extraordinari del 2012, d'una "certa resistència de les nostres administracions a l'hora de facilitar l'accés a

l'entrada en vigor ha d'esperar la *vacatio legis* d'un any. En el cas de Catalunya, encara hi ha més incerteses, atès el desenvolupament dels treballs parlamentaris.

² Preàmbul: «les coses públiques que interessin a tothom poden i han de ser conegudes per tothom».

³ Article 105 b) CE: «La llei regularà [...] l'accés dels ciutadans als arxius i als registres administratius, salvant el que afecti la seguretat i defensa de l'Estat, la indagació dels delictes i la intimitat de les persones.»

⁴ Baròmetre 2012. La corrupció a Catalunya: percepcions i actituds ciutadanes (CEO).

qui ho demana i de difondre informació de manera entenedora".

I també alguns exemples pràctics, que trobem en tots els nivells de poder i enfront de particulars i institucions. El primer, de gran valor simbòlic, el trobem en el mateix Avantprojecte de Llei de transparència del Govern de l'Estat. Va ser sotmès durant setmanes a consulta pública ("un acto de transparencia misma", afirmava La Moncloa), però mai no s'ha fet públic el contingut de les aportacions (aprox. 3.700), ni la seva valoració.

La pràctica quotidiana de les decisions de l'executiu també té un gran marge per a la millora. Bona part dels acords del govern no són publicats, tot i el deure de l'article 68.5 de l'EAC. Tampoc no es publiquen sempre les ordres del ministeri competent en matèria d'hisenda que aproven les normes d'elaboració dels escenaris pressupostaris plurianuals, i encara menys (ni en el BOE ni en el portal web del Ministeri) els mateixos escenaris pressupostaris plurianuals⁵.

El mateix passa amb les ordenances i els reglaments aprovats inicialment pels ens locals: hi ha moltes dificultats per accedir al text i la documentació en fase d'informació pública. El Govern de l'Estat mostra una resistència similar a facilitar les dades d'exploració individual

⁵ El Tribunal de Comptes, en l'informe de fiscalització núm. 896, de 30.6.2011, sobre el compliment del principi de transparència establert en la legislació sobre estabilitat pressupostària, en relació amb els pressupostos generals de l'Estat per als exercicis 2007 i 2008, posa de manifest la frontal oposició del llavors Ministeri d'Economia i Hisenda a la realització d'aquesta fiscalització. L'òrgan de Control Extern (OCEX) arriba a qualificar com a "incomprensibles" i "inacceptables" les objeccions i obstacles posats, consistents en la negació mateixa de la competència del Tribunal. L'informe descriu les mancances detectades en la disponibilitat de determinades informacions. Destaca que la LPGE no especifica l'import de cada crèdit pressupostari —partida vinculant— i que aquest té naturalesa de llei, i, per tant, li és aplicable el mandat de publicitat dels articles 9.3 i 91 CE. Val a dir que el mateix informe del Tribunal de Comptes inclou cinc vots particulars contraris també a la competència de l'OCEX.

litzada dels aeroports gestionats per AENA⁶, per posar un altre exemple clarificador.

El secretisme dels comptes dels partits polítics mereix un capítol a part, amb tímids avenços d'alguns grups, tot i el clar mandat de les institucions internacionals, com el GRECO (*Group of States against corruption* del Consell d'Europa), per acabar amb l'obscurantisme en aquest àmbit, i el contundent recordatori de l'informe de la tercera ronda d'avaluació relatiu a l'Estat espanyol, publicat el juliol d'enguany.

Les circumstàncies conjunturals, econòmiques i de corrupció i el context jurídic internacional han impulsat les iniciatives legislatives per regular la transparència

No es pot dir que aquest impuls hagi estat del tot sincer o vocacional, sinó que ha estat condicionat per alguns factors externs. En primer lloc, per la gravetat de les circumstàncies conjunturals, econòmiques i de corrupció. No és gens casual que, històricament, els grans avenços en matèria de transparència s'hagin produït precisament en temps de crisi o de

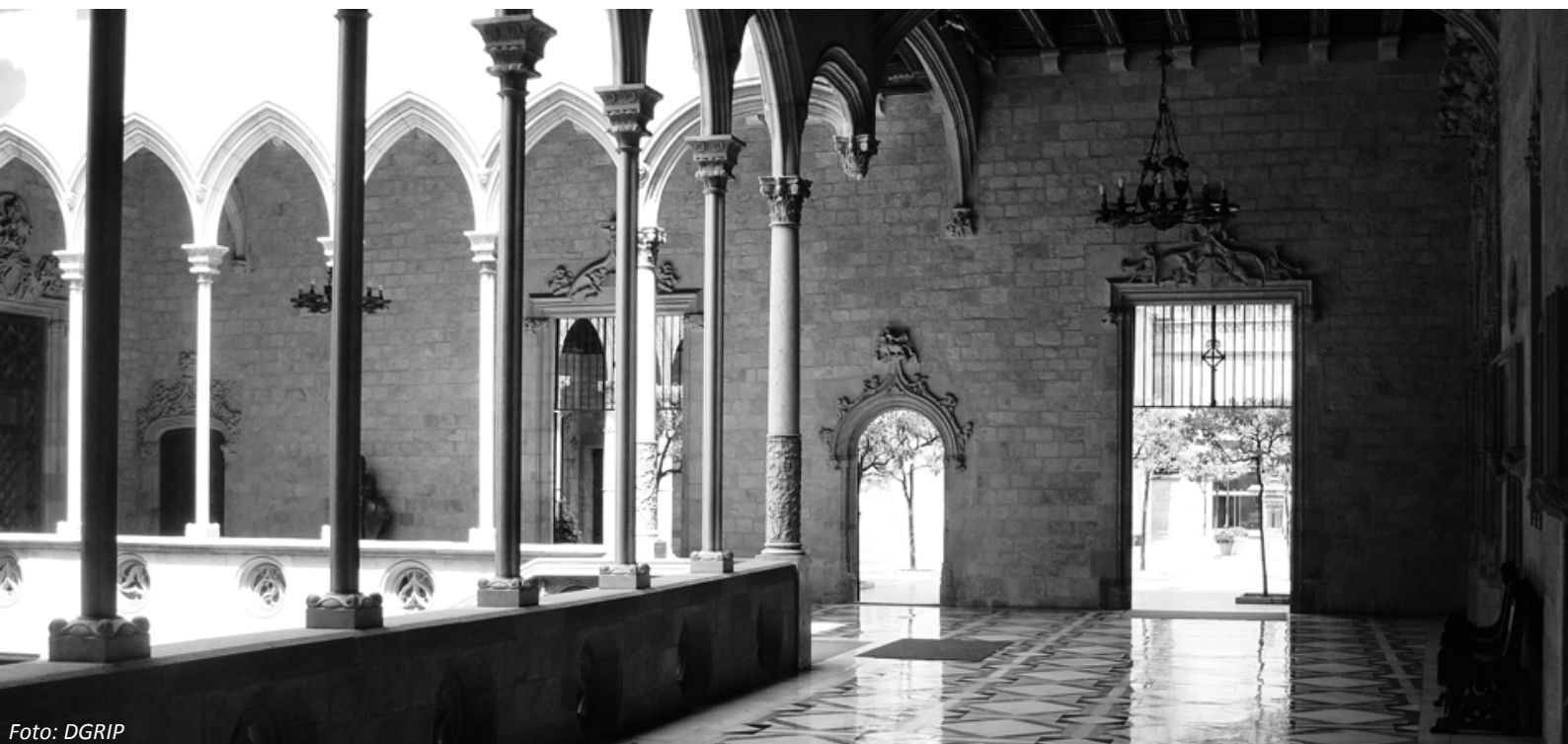


Foto: DGRIP

4. Canvi de rumb: un nou règim normatiu

Sembla clar que hem de menester unes noves regles del joc. Un nou règim normatiu, que compregui tots els àmbits de l'Administració.

Hores d'ara, simultaniegen les iniciatives en l'àmbit estatal i autonòmic [exemples: Llei foral de Navarra de transparència i govern obert (2012); Llei d'Extremadura de govern obert (2013), i, en tràmit, la proposició catalana, amb la ponència conjunta del Parlament de Catalunya].

⁶ Denunciada per Germà Bel i Xavier Fageda en el llibre *Aeroports i poder* (2010).

grans escàndols. En segon lloc, pel context jurídic internacional. No resistim cap mena de comparació, ja que Espanya encara figura entre els pocs estats democràtics avançats sense una llei *ad hoc*, malgrat les prescripcions internacionals, com el Conveni núm. 205 del Consell d'Europa sobre l'accés als documents públics (2009)⁷, i planen seriosos dubtes sobre el resultat final de la llei que presumiblement s'aprovarà. I, en darrer terme, per la influència de diverses entitats i ONG actives en la matèria, que han canalitzat el corrent d'opinió fa-

⁷ Al mes de setembre de 2013, el Conveni ha estat ratificat per sis països. La seva entrada en vigor resta condicionada a la ratificació per deu estats membres del Consell d'Europa.

vorable a l'obertura informativa i han empès els decisors públics a actuar en conseqüència.

5. A què ha de fer front el legislador?

La mateixa absència d'un cos normatiu que, de forma integrada i coherent, protegeixi el dret a saber és un dels esculls que s'ha de superar. Però el veritable repte per al legislador serà combatre la cultura del secretisme subjacent a què abans fèiem referència, identificant i desactivant molts mites, prejudicis i paranys.

El repte per al legislador serà combatre la cultura del secretisme subjacent, identificant i desactivant molts mites, prejudicis i paranys sobre la transparència

A tall d'anècdota, l'exclamació "no se salva nadie", proferida per un diputat al Congrés en el si de la Comissió constitucional, en el debat sobre si la llei de transparència hauria o no d'arribar a la casa reial i als partits polítics, és una prova del fet que entre els nostres mateixos legisladors perviu la idea que la transparència és un "càstig". Com, si no, s'ha d'entendre que aspirem a salvar-nos-en?

A continuació, faig una llista, sense ànim que sigui exhaustiva, d'alguns prejudicis, contraris a la transparència, que cal superar:

- El secret protegeix els funcionaris de pressions indegudes: la informació obtinguda prematurament, s'addueix, pot ser utilitzada per obtenir avantatges indeguts i comprometre la imparcialitat de les decisions. FALS. Ans al contrari, és l'opacitat la que pot afavorir influències indegudes. El procés de presa de decisions ja resulta protegit adequadament per la corresponent excepció.
- La transparència resulta "molesta". ERROR. Ningú no és perfecte i la transparència fa visible les nostres febleses. Té un positiu efecte disciplinador⁸.

⁸ El filòsof polític Jeremy Bentham va dir que: "quan som observats de més a prop, millor ens comportem". Al seu

- La transparència comporta costos inassumibles i compromet l'eficàcia dels serveis en afegir noves càrregues administratives i de gestió. FALS. Aquest argument no té en compte que el lliure accés a la informació no només estalvia diners (*v.gr.* despeses de litigiositat, detecció precoç de projectes erronis o ruïnosa⁹), sinó que també contribueix a la generació d'activitat econòmica (reutilització). En certa mesura, l'accés a la informació converteix la ciutadania en una mena d'"auditora o interventora" de les decisions públiques, la qual cosa redunda en més eficiència en l'assignació dels recursos públics, especialment els que impliquen més volum.

Pel que fa al cost d'aplicació d'una llei de transparència, val a dir que no és senzill de calcular, però que en aquells estats amb tradició en la matèria representa una part poc significativa del total de despeses de funcionament de l'aparell administratiu¹⁰ i que és tendencialment decreixent a mesura que, d'una banda, es vagi alliberant més informació per la via de la transparència activa, i d'una altra, els poders públics obligats organitzin més eficientment la informació.

- Massa informació pot confondre destinataris acrítics. ERROR. Cal creure en la maduresa de la ciutadania. Fins i tot pot tenir un efecte pedagògic, perquè pot contribuir al fet que la gent compregui com són de complexos el govern i la gestió públiques.
- La transparència (per exemple de les retribucions percebudes) pot posar en risc la seguretat dels empleats públics. FALS. Cap experiència comparada avalla aquest temor.

torn, el jutge de la Cort Suprema dels EUA, Louis Brandeis, va referir-se a "la llum del sol com el millor desinfectant".

⁹ Exemple de l'*Sports Campus Ireland*, citat per Nat O'Connor a *TASC Discussion Paper*, juliol de 2010.

¹⁰ En el Regne Unit, per exemple, l'any 2005 era l'equivalent al cost de manteniment dels parcs reials (35,5 M lliures).

Juntament amb les idees prefixades, també abunden els paranys sobre els presumptes riscos i perills que la transparència pot comportar:

- La “banalització” de la transparència, el risc de “desgast” i el risc que ningú “no se la cregui”, convertida en una moda passatgera. És cert que no és la “panacea universal” i tampoc no és un fi en si mateixa. Tan important, pel seu impacte en la societat, és el què de les polítiques públiques com el com (amb quina qualitat).
 - Voler regular juntament amb la transparència mesures de bon govern amb un àmbit d’aplicació diferent (alts càrrecs); un objecte plural i no homogeni no contribueix a la necessària claredat normativa i pot esdevenir un element de distracció.
 - Considerar que la informació és només la que contenen els documents materialitzats en un suport ja disponible per l’Administració.
 - Considerar que l’accés a la informació pot ser emprat per envair la vida privada de les persones. Les dades personals ja tenen la deguda protecció com a excepcions i no poden servir com a pretext per no satisfer altres interessos públics.
 - Considerar que les limitacions al dret d’accés (excepcions) ho són per sempre. Només ho han de ser temporalment, mentre subsisteixi l’interès públic que es pretén protegir amb l’excepció.
 - Considerar que el règim del silenci administratiu només pot ser el negatiu. Algunes lleis prou avançades, com la uruguaiana o, més a prop, com la de Navarra, així ho preveuen.
 - Considerar que les normes tècniques de classificació i gestió dels arxius i documents pot condicionar el règim material del dret d’accés. Aquesta normativa ha de ser un suport instrumental al dret d’accés, i facilitar-lo.
- La remissió a règims jurídics especials. No n’hi ha prou amb establir supletorietat. La llei de transparència ha de ser també una norma transversal de mínims només “rebaixables” per les lleis sectorials quan toquin matèries objecte de limitació.



Foto: DGRIP

6. Com s’arriba a la cultura de la transparència?

Una bona llei d’accés a la informació pública, que arriba per quedar-se, és imprescindible i urgent. És condició necessària, però no és suficient, ja que cap norma *per se* pot transformar la realitat:

D’aquí la importància dels mecanismes de tutela del dret. Qui vetllarà per la correcta aplicació de la nova llei? Necessàriament, ha de ser un organisme independent i especialitzat, que fixi els estàndards que s’han de res-

pectar i estigui dotat d'autoritat suficient perquè les seves indicacions siguin observades.

Una llei d'accés a la informació pública és imprescindible i urgent, però no suficient. També cal disposar de mecanismes per tutelar aquest dret, fer conscienciació social i implicar tots els servidors públics

Prèviament i paral·lelament, també serà crucial la tasca de conscienciació social i la nostra implicació com a servidors públics. I és per això que caldrà donar formació, assessorament i suport al funcionariat, començant per una adequada gestió documental que faciliti la transparència i l'alliberament d'informació.

Rebut el 25.9.2013

Transparència i accés a la informació pública. Alguns prejudicis i paranys

Òscar Roca Safont

*Cap de l'Àrea de Legislació i Assumptes Jurídics
de l'Oficina Antifrau de Catalunya*

La seguretat transposada a l'esfera de l'actuació pública aboca a la idea de confiança. I la confiança, al seu torn, afavoreix la complicitat i la participació de la ciutadania en els afers públics ("apoderament"), proporciona legitimitat a les polítiques públiques i és un factor clau de bona governança.

Actualment, però, la percepció de la ciutadania envers les institucions i els seus governants està condicionada per la desconfiança. Entre les elits governants, encara avui, hi ha qui es resisteix a considerar la ciutadania adulta i plenament capacitada per conèixer la veritat. El que hi ha en joc és "el dret a saber", el veritable fonament substantiu de la transparència entesa com una forma d'exercir el poder.

La llarga tradició de "secretisme" en el funcionament de les nostres institucions ha estat afavorida, en part, per l'entorn legislatiu. Malgrat certs avenços en la normativa sectorial, el trànsit cap a una veritable cultura administrativa de la transparència continua sent una assignatura pendent. La prova és que gairebé el 90% dels catalans creu que els organismes públics oculten informació als ciutadans, i que la pràctica quotidiana de les decisions governamentals —tant de l'àmbit estatal com autonòmic i local— té un gran marge per a la millora.

En aquest context, esdevenen necessàries unes noves regles del joc, un nou règim normatiu que compregui tots els àmbits de l'Administració. S'estan tramitant iniciatives legislatives en l'àmbit estatal i autonòmic que han estat impulsades i condicionades per factors externs, com són: les circumstàncies conjunturals, econòmiques i de corrupció; el context jurídic internacional, i la influència de diverses entitats i ONG actives en la matèria.

El veritable repte per al legislador és combatre la cultura del secretisme subjacent, identificant i desactivant molts mites, prejudicis contraris a la transparència i paranys sobre presumptes riscos i perills que pot comportar la transparència. El present article enumera un conjunt d'idees prefixades i ofereix contraarguments per defensar la necessitat de dotar-nos d'institucions més transparents.

L'autor conclou que una bona llei d'accés a la informació pública és imprescindible i urgent, però no suficient. Cal no oblidar la importància dels mecanismes per tutelar aquest dret, amb una institució independent que vetlli per l'aplicació correcta de la nova llei; la conscienciació de la societat envers la cultura de la transparència, i la implicació de tots els servidors públics en aquesta comesa.

**Transparència e accés ara informacion publica.
Quauqui prejudicis e trapadères**

Òscar Roca Safont

*Cap der Airau de Legislacion e Ahèrs Juridics
deth Burèu Antifraudaria de Catalonha*

Era seguretat transposada ara esfèra dera accion publica qu'aboque ara idèa de confidança. E era confidança, ath sòn torn, que favorís era complicitat e era participacion des ciutadans enes ahèrs publics (“apoderament”), que proporcione legitimitat as politiques publiques e qu'ei un factor clau de bona governança.

Actuauments, totun, era percepcion des ciutadans envèrs es institucions e es sòns governants qu'ei condicionada pera mesfisança. Entre es elèits governantes, encara aué, i a qui resistís a considerar qu'es ciutadans son adults e pleaments capacitats entà conéisher era vertat. Çò que i a en jòc qu'ei “eth dret de saber”, eth vertadèr fundament substantiu dera transparéncia comprenuda coma ua manèra d'exercir eth poder.

Era longa tradicion de “secretisme” en foncionament des nòstes institucions ei estada favorida, en part, per entorn legislatiu. Maugrat cèrti auanci ena nòrma sectoriau, eth transit entà ua vertadèra cultura administrativa dera transparéncia contunhe d'èster ua matèria en suspens. Era pròva ei que quasi 90% des catalans cre qu'es organismes publics amaguen informacion as ciutadans, e qu'era practica quotidiana des decisions governamentals —tant der encastre estatau coma autonomi e locau— a un gran marge entath melhorament.

En aquest contèxte, vien de besonh ues naues nòrmes deth jòc, un nau regim normatiu que comprene toti es encastres dera Administracion. Se tramiten iniciatiues legislatiues en encastre estatau e autonomi qu'an estat impulsades e condicionades per factors extèrns, coma son: es circumstàncies conjonturals, economiques e de corrupcion; en contèxte juridic internacionau, e era influéncia de diuèrses entitats e ONG actives ena matèria.

Eth vertadèr enjòc entath legislador qu'ei combàter era cultura deth secretisme sosjacent, en tot identificar e en tot desactivar fòrça mites, prejudicis contraris ara transparéncia e trapadères sus presumptius risqui e perills que pòt comportar era transparéncia. Eth present article qu'enumere un amàs d'idèes prefixades e qu'aufrís contraarguments entà deféner eth besonh de dotar-mos d'institucions mès transparentes.

Er autor que concludís qu'ua bona lei d'accés ara informacion publica e ei imprescindibla e urgenta, mès non sufisenta. Cau non desbrembar era importància des mecanismes entà tutelar aquest dret, damb ua institucion independenta que velhe pera aplicacion corrècta dera naua lei; era conscienciacion dera societat envèrs era cultura dera transparéncia, e era implicacion de toti es servidors publics en aquera escomesa.

Transparencia y acceso a la información pública. Algunos prejuicios y trampes

Òscar Roca Safont

*Jefe del Área de Legislación y Asuntos Jurídicos
de la Oficina Antifraude de Cataluña*

La seguridad transpuesta a la esfera de la actuación pública vierte en la idea de confianza. Y la confianza, a su vez, favorece la complicidad y la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos ("empoderamiento"), proporciona legitimidad a las políticas públicas y es un factor clave de buena gobernanza.

Actualmente, sin embargo, la percepción de la ciudadanía hacia las instituciones y sus gobernantes está condicionada por la desconfianza. Entre las élites gobernantes, todavía hoy, hay quien se resiste a considerar la ciudadanía adulta y plenamente capacitada para conocer la verdad. Lo que hay en juego es "el derecho a saber", el verdadero fundamento sustantivo de la transparencia entendida como una forma de ejercer el poder.

La larga tradición de "secretismo" en el funcionamiento de nuestras instituciones ha sido favorecida, en parte, por el entorno legislativo. A pesar de ciertos avances en la normativa sectorial, el tránsito hacia una verdadera cultura administrativa de la transparencia continúa siendo una asignatura pendiente. La prueba es que casi el 90% de los catalanes cree que los organismos públicos ocultan información a los ciudadanos, y que la práctica cotidiana de las decisiones gubernamentales –tanto del ámbito estatal como del autonómico y local– tiene un gran margen para la mejora.

En este contexto, se convierten en necesarias unas nuevas reglas del juego, un nuevo régimen normativo que comprenda todos los ámbitos de la Administración. Se están tramitando iniciativas legislativas en el ámbito estatal y autonómico que han sido impulsadas y condicionadas por factores externos, como son: las circunstancias coyunturales, económicas y de corrupción; el contexto jurídico internacional, y la influencia de diversas entidades y ONG activas en la materia.

El verdadero reto para el legislador es combatir la cultura del secretismo subyacente, identificando y desactivando muchos mitos, prejuicios contrarios a la transparencia y trampas sobre presuntos riesgos y peligros que puede comportar la transparencia. El presente artículo enumera un conjunto de ideas prefijadas y ofrece contraargumentos para defender la necesidad de dotarnos de instituciones más transparentes.

El autor concluye que una buena ley de acceso a la información pública es imprescindible y urgente, pero no suficiente. No hay que olvidar la importancia de los mecanismos para tutelar este derecho, con una institución independiente que vele por la aplicación correcta de la nueva ley; la concienciación de la sociedad hacia la cultura de la transparencia, y la implicación de todos los servidores públicos en este cometido.

**Transparency and access to public information.
Some prejudices and ruses**

Òscar Roca Safont

*Head of the Area of Legislation and Legal Matters
of the Anti-fraud Office of Catalonia*

Security transposed to the sphere of public action leads to the idea of trust. Trust, in turn, encourages citizens' involvement and participation in public affairs (Empowerment) and provides legitimacy to public policy. It is also a key factor in good governance.

Currently, however, people's perception of their leaders and institutions is conditioned by a lack of confidence. Among the ruling elites, even today, there are those who are reluctant to consider citizens as adults fully capable of knowing the truth. What is at stake is the "right to know", the true substantive foundation of transparency, understood as a way of exercising power.

The long tradition of "secrecy" as part of the functioning of our institutions has been fostered, in part, by the legislative environment. Despite some progress in sectorial laws, the transition to a true administrative culture of transparency remains an unresolved issue. The proof is that nearly 90% of Catalans believe that public bodies conceal information from the public, and there is much room for improvement in the daily practice of government decisions on both the national, regional and local fronts.

In this context, new rules become necessary, as does a new regulatory regime that includes all levels of government. Legislative initiatives are being processed nationally and regionally, and have been promoted and conditioned by external factors, such as: temporary and economic circumstances and those of corruption; the international legal context, and the influence of different organisations and NGOs taking an active part in these matters.

The real challenge for legislators is to combat the underlying culture of secrecy by identifying and deactivating many myths and prejudices against transparency and ruses in regard to presumed risks and dangers transparency may lead to. This article lists a set of predetermined ideas and offers counterarguments to defend our need to achieve more transparent institutions.

The author concludes that a good law for access to public information is essential and urgent, but insufficient. We must not forget the importance of mechanisms to protect this right with an independent institution that ensures proper application of the new law; raising society's awareness about a culture of transparency and the involvement of all public servants in this undertaking.

Transparence et accès à l'information publique. Préjugés et fabulations

Òscar Roca Safont

*Responsable du Département des affaires législatives et juridiques
de l'Office antifraude de Catalogne*

La sécurité, transposée à la sphère de l'action publique, conduit à l'idée de confiance. Et la confiance, quant à elle, favorise la complicité et la participation des citoyens aux affaires publiques (délégation de pouvoirs), donne une légitimité aux politiques publiques et constitue un facteur clé pour faire progresser la bonne gouvernance.

Or, la perception des citoyens à l'égard des institutions et de leurs gouvernements est aujourd'hui teintée de méfiance. Les élites au pouvoir refusent encore souvent d'admettre que la citoyenneté a atteint l'âge adulte et qu'elle est fin prête à connaître la vérité. L'enjeu principal réside dans le « droit à savoir », véritable fondement substantiel de la transparence en tant que forme d'exercice du pouvoir.

La tradition de secret qui a longtemps entouré le fonctionnement de nos institutions a été en partie favorisée par l'environnement législatif. Malgré certains progrès accomplis en matière de réglementation sectorielle, le passage à une véritable culture administrative de la transparence est une question qui n'est pas encore résolue. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : presque 90 % des Catalans pensent que les organismes publics occultent des informations aux citoyens et que la pratique quotidienne des décisions gouvernementales – aussi bien dans les instances nationales qu'autonomes et locales – demande à être sérieusement améliorée.

Un tel contexte appelle de nouvelles règles de jeu et un nouveau dispositif réglementaire applicable à tous les secteurs de l'Administration. Les initiatives législatives présentées au niveau de l'État et des autonomies sont en cours d'examen : elles ont été impulsées et conditionnées par des facteurs externes tels que les circonstances conjoncturelles, économiques et de corruption, le contexte juridique international et l'influence de diverses entités et ONG actives dans ce domaine.

Le tout premier défi du législateur est donc de lutter contre la culture du secret sous-jacent, en identifiant et en détruisant un grand nombre de mythes, de préjugés contraires à la transparence et de fabulations sur les risques et dangers présumés de la transparence. Le présent article énumère un ensemble de préjugés et propose des contre-arguments pour défendre la nécessité d'institutions plus transparentes.

L'auteur conclut qu'une bonne loi en matière d'accès à l'information publique est indispensable et urgente, mais qu'elle n'est pas suffisante. Il rappelle notamment l'importance des mécanismes qui permettent de protéger ce droit – avec une institution indépendante veillant à la correcte application de la nouvelle loi –, de la prise de conscience de la société envers la culture de la transparence et de l'implication de tous les agents publics dans cette mission.

Informe de l'OAC sobre la transparència i el dret d'accés a la informació

L'Oficina Antifrau de Catalunya (OAC) va elaborar el febrer de 2013 un informe sobre el dret d'accés a la informació pública i la transparència que ha posat a disposició de la ponència parlamentària que redacta la futura llei sobre aquesta matèria.

El document ha estat editat dins la col·lecció d'estudis "IntegriCat", i al llarg de les més de 200 pàgines proposa aspectes clau que caldria regular i un decàleg dels principis que han de regir tot sistema de transparència, a més d'un conjunt de recomanacions, generals i de procediment, sobre el dret d'accés a la informació.

El decàleg que proposa l'OAC comprèn principis com la bona governança; el dret a saber i el principi democràtic; la conscienciació col·lectiva; el principi de legalitat, o la publicitat activa.

La importància d'aquesta matèria ha arrelat amb força en la desena legislatura. D'una banda, l'Acord d'estabilitat preveu entre els compromisos legislatius el d'assolir la Llei de la transparència i l'accés a la informació pública. I, de l'altra, la transparència està dins les línies estratègiques de la legislatura que recull el Pla de Govern 2013-2016, on un dels eixos d'actuació governamental és l'agilitat i la transparència de l'Administració. El document sobre "proposes i reflexions del president de la Generalitat en matèria de transparència i regeneració democràtica" dedica, així mateix, un bloc a la transparència, l'accés a la informació i el bon govern, que conté el compromís de catorze mesures per avançar en aquest àmbit.

En aquest context, totes les formacions polítiques han manifestat l'interès per avançar decididament cap a la regulació d'aquesta matèria i han reconegut la rellevància de la transparència en l'actual moment que viu el país. La ponència parlamentària conjunta constituïda el 14 de febrer de 2013 per redactar la llei de la transparència va ser demanada per tots els grups, excepte el Mixt¹, davant l'abast institucional de la iniciativa. Les forces polítiques comparteixen el compromís de regular la transparència com una possible mesura per combatre la corrupció, com a mecanisme de prevenció dins del sistema institucional i polític, de rendició de comptes i, en definitiva, per millorar la democràcia.

Cal tenir present que ni Catalunya ni l'Estat espanyol tenen encara una llei de transparència de la qual ja s'han dotat la majoria dels grans països europeus.

En aquest context, l'existència d'un informe com el de l'Oficina Antifrau, que pot guiar els treballs parlamentaris, s'ha de considerar un bon input per a la millora de la qualitat democràtica.

¹ (BOPC 22, d'11.2.2013, pàg. 64).

El camí cap a la necessària transparència política: comentaris a la Declaració sobre la transparència parlamentària

Clara Isabel Velasco Rico

*Professora lectora de Dret Administratiu
de la Universitat Pompeu Fabra*

És llicenciada en Dret per la Universitat Pompeu Fabra (UPF), en Ciències Polítiques i de l'Administració per la Universitat Oberta de Catalunya (UOC), i doctora en Dret (UPF). Ha obtingut l'acreditació de recerca (professorat agregat) atorgada per l'Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari (AQU) i ha realitzat estades de recerca a l'School of Public and Environmental Affairs, Indiana University (EUA), al Centro di ricerca e formazione sul diritto costituzionale comparato, Università di Siena (Itàlia), i a Sciences Po, Chaire MADP (França).



Les seves línies de treball són l'organització territorial de l'estat, l'evolució del procediment administratiu, i la transparència i l'ús de les TIC en el sector públic. El seu darrer article publicat es titula "Análisis en clave competencial del proyecto de ley estatal sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno".

1. Una eina contra la desafecció política: el foment de la transparència i la informació com a primer estadi de la participació
2. Anàlisi dels eixos principals de la Declaració sobre la transparència parlamentària a la llum de la normativa en matèria de transparència actualment en vigor i dels projectes normatius en tramitació
 - 2.1. Què és la Declaració sobre la transparència parlamentària?
 - 2.2. La promoció d'una cultura de transparència
 - 2.3. Fer transparent la informació parlamentària
 - 2.4. Facilitar l'accés a la informació parlamentària
 - 2.5. Permetre l'accés electrònic i l'anàlisi de la informació parlamentària: especial referència a l'ús de les TIC
3. Cal una normativa específica que reguli la transparència parlamentària?
4. Reflexions finals

1. Una eina contra la desafecció política: el foment de la transparència i la informació com a primer estadi de la participació

Al caliu de la profunda crisi econòmica que l'Estat espanyol està vivint en els darrers anys, la desafecció política ha anat creixent i arri-

bant a cotes més que notables¹. Certament, la desafecció política no s'explica només per la

¹ Sobre el concepte de desafecció política vegeu, entre molts d'altres: CEBRIÁN ZAZURCA, E.: "Desafección, apatía y participación. La desafección activa como forma de participación política". A: *Revista de gestión pública y privada*, núm. 16, (2011), pàg. 71-80; GUTIÉRREZ, S.: "La desafección de los jóvenes ante las instituciones". A: *Temas para el debate*, ISSN 1134-6574, núm. 211 (juliol), 2012 (Exemplar dedicat a: "Una alternativa para Euro-

crisi econòmica, ja que és el fruit de la combinació de múltiples factors, però els efectes de la contracció del cicle econòmic es deixen sentir amb força en aquest fenomen social².

Una definició acurada de desafecció política és l'encunyada per TORCAL, qui la descriu com un sentiment subjectiu de distància respecte de la política i les institucions polítiques, que duu aparellada una actitud cínica i de desinterès cap a les institucions polítiques i que redunda en nivells baixos de participació. De fet, la desafecció política és un fenomen complex que ha estat definit de múltiples maneres. En aquest sentit, d'acord amb l'autor, citant a DI PALMA, la desafecció política pot ser considerada una síndrome que comporta alguns símptomes concrets. Aquests símptomes poden graduar-se linealment, des d'un pol positiu a un pol negatiu, i ens permeten distingir diversos grups de persones. En primer lloc, trobem aquells ciutadans que es troben plenament integrats en el seu sistema polític i s'hi senten molt propers. A continuació, trobem determinats ciutadans situats en posicions intermèdies que mostren una certa indiferència sobre alguns punts importants del sistema, però, tot així, no el rebutgen de forma completa. I, en darrer terme, es situen aquells ciutadans que rebutgen obertament i hostilment el conjunt del sistema polític. A més, és lògic que d'aquest símptoma de desafecció, de passivitat i desinterès es puguin desprendre actituds negatives cap als partits polítics³.

pa"), pàg. 31-33; JAIME CASTILLO, A.M.: "Actitudes cívicas y dimensiones de la ciudadanía democrática en Europa". A: *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 125, (2009), pàg. 47-80; SÁNCHEZ MEDERO, G. i SÁNCHEZ MEDERO, R.: "Orígenes y causas de la desafección política". A: *El Viejo Topo*, núm. 272, (2010), pàg. 22-28; TORCAL LORIENTE, M.: "La desafección política de los españoles y sus efectos en la participación". A: *Temas para el debate*, ISSN 1134-6574, núm. 152 (juliol), 2007 (Exemplar dedicat a: "Participación política y democracia"), pàg. 47-49.

² CAMPILLO, A.B.: "La desafección política en el 20-N. La importancia del factor económico". A: *Más Poder Local* (núm. 8), 2011, pàg. 12-13. A part dels factors econòmics, altres factors polítics i socials contribueixen a generar i enfortir la desafecció política.

³ TORCAL, M.: "Political disaffection and democratization history in new democracies". Working Paper 308 – Octubre de 2003. The Hellen Kellog Institute for International Studies. Text disponible a:

El jovent és una de les capes socials en les quals es mostra més clarament aquest rebuig cap a les institucions polítiques i el sistema que les envolta. Aquest grup poblacional es decanta o prefereix participar en la vida pública a través d'altres vies menys convencionals i també menys formalitzades⁴.

Per intentar pal·liar els efectes que causa la desafecció dels ciutadans en la legitimació dels actors polítics competents per prendre decisions amb transcendència sobre els afers públics, des dels anys noranta del passat segle, primer en l'àmbit local i, posteriorment, en tots els àmbits de govern, s'han posat en marxa iniciatives que inciten i fomenten la participació de la ciutadania en el procés de presa de decisions públiques. Tot i així, s'ha constatat que per tal que els ciutadans puguin participar de forma efectiva en els processos de presa de decisions públiques és requisit imprescindible que la seva participació sigui una participació informada⁵. En aquest sentit, el fet de posar a l'abast dels ciutadans tota la informació que sigui necessària per prendre decisions i que

<http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/308.pdf>. (última consulta, 01.10.2013).

⁴ FRANCÉS GARCÍA, F.J.: "El laberinto de la participación juvenil: estrategias de implicación ciudadana en la juventud". A: *Revista OBETS* (núm. 2), 2008. pàg. 31- 51. En la mesura que la "generació digital", és a dir, una generació que ja ha nascut en l'era d'Internet i que és considerada com a nadiua digital, està en disposició de prendre part en la vida política, creix la importància de comptar amb vies de comunicació directes, que posin en contacte els ciutadans amb els seus representants polítics i que també permetin un monitoratge de l'activitat d'aquests darrers. Aquestes vies estan facilitades en gran mesura per l'ús de les TIC per part de les institucions parlamentàries, però també, gràcies a la implicació personal i individualitzada dels diputats en les xarxes socials, per exemple.

⁵ Vegeu el Proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno que s'està tramitant actualment a les Corts Generals. El text que nosaltres fem en aquest treball està disponible a:

http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-19-7.PDF

(última consulta, 01.10.2013), que és el que ha estat aprovat pel Ple del Congrés. També cal destacar que en el Parlament de Catalunya s'està tramitant una proposició de llei en matèria de transparència. Molt recentment, s'han posat a disposició del públic els treballs de la ponència. Es poden consultar a:

http://www.parlament.cat/web/participacio/esco-136/debat?p_id=PLT (última consulta, 04.10.2013).

estigui en poder de les institucions implica incidir en les obligacions de transparència que s'han obert camí en la pràctica institucional i en la legislació de la gran majoria d'Estats⁶. Cal destacar que l'Estat espanyol i Catalunya s'han incorporat tard a aquesta tendència, ja que tot just ara s'estan debatent propostes legislatives per fornir del rang normatiu necessari i per desenvolupar el principi de transparència que va de la mà del principi democràtic⁷.

mecanisme d'enfortiment de l'estat de dret i com un principi de bona governança. També s'ha relacionat el concepte de transparència amb els drets humans⁹. La noció de transparència es fa palesa, d'una banda, en l'existència de regles, comportaments i actituds per part de les institucions públiques i, d'una altra, des l'òptica ciutadana, pren cos en el reconeixement i garantia del dret d'accés a la informació pública, entre altres mecanismes¹⁰.

Xarxes socials

La Generalitat de Catalunya a les xarxes socials i blocs

Per intentar pal·liar la desafecció ciutadana, des dels anys noranta, els governs han endegat iniciatives per incitar la participació informada de la ciutadania en el procés de presa de decisions públiques. Una tendència a la qual l'Estat espanyol i Catalunya s'han incorporat tard

Una definició plausible de transparència ens la proporciona CERRILLO, qui la defineix com el coneixement per part dels ciutadans d'allò que succeeix dins de les institucions públiques. Així, les institucions haurien de ser vistes com a "cases de vidre"⁸. Segons l'autor, la transparència pot ser considerada com un

Tot i així, cal tenir present que el principi de transparència té un valor instrumental. En aquest sentit, s'ha de destacar que no totes les obligacions derivades del principi de transparència han de tenir la mateixa acollida amb independència de la institució a la qual

⁶ En aquest sentit, vegeu CURTIN, D.M.: "Citizens fundamental right of access to EU information: an evolving digital passepartout?" A: CML Rev. 37, núm. 1, (2000) pàg. 7-41. En aquest article l'autor defensa que la funció principal de l'accés dels ciutadans a la informació és la facilitació i el foment del debat sobre les polítiques públiques.

⁷ Tal com va determinar BOBBIO, la democràcia comporta la necessitat que l'acció d'exercir el poder sigui visible i transparent de cara als ciutadans. Aquesta visibilitat i transparència són característiques que permeten distingir els règims democràtics d'aquells que no ho són. BOBBIO, N. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1986.

⁸ L'autor cita RIVERO, ARENA Y ORFINO, entre d'altres. Vegeu CERRILLO, A.: "La contribución de las TIC a la mejora de la transparencia administrativa". En: *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*. Vol. 188 - 756 juliol-agost (2012). pàg. 707-724.

⁹ Existeixen nombrosos treballs en matèria de transparència i accés a la informació pública. Aquí només citarem alguns dels més recents: GARCÍA MACHO, R. (ed.) *Derecho administrativo de la información y administración*. Madrid: Marcial Pons, 2010; BIGLINO CAMPOS, P.: "Transparencia y ciudadanía en el Tratado de Lisboa". A: *Estudios sobre el Tratado de Lisboa*. Granada: Comares, 2009. pàg. 1-16; BOTE, V. [ET AL.] *Transparencia pública*. Madrid: LID, 2006; CERRILLO MARTÍNEZ, A.; GALÁN GALÁN, A. *Qualitat i responsabilitat en la difusió pública a internet*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2007; GUICHOT, E. *Publicidad y privacidad de la información administrativa*. Cizur Menor (Navarra): Civitas, 2009; VARGAS DÍAS, C.D. *La globalización del e-gobierno y la transparencia de la información pública*. Madrid: Delta publicaciones, 2011.

¹⁰ Cal tenir present que la transparència també té un biaix ideològic, tal com explica ETZIONI: "In addition, transparency has an ideological application. This application makes a much stronger claim than the position that transparency is merely one feature of good government; ideological advocates of transparency maintain that it can obviate the need for most—if not all—government controls. That is, transparency becomes a tool to fight off the regulations opposed by various business groups and politicians from conservative parties". Vegeu, ETZIONI, A.: "Is Transparency the Best Disinfectant?". A: *The Journal of Political Philosophy*, 2010. pàg. 1-16. La cita correspon a la pàg. 2.

s'apliquin¹¹. Ans al contrari, les obligacions de transparència han de tenir en compte i adaptar-se a l'àmbit i a la institució que les ha d'implementar, tenint en compte sobretot els objectius que ha d'assolir cada institució¹². A més, la proclamació i definició del principi de transparència en un determinat sistema legal o polític no comporta la determinació de quines són les institucions obligades a ser transparents, ni sobre quin objecte han de ser-ho, ni tampoc quan estan obligades a ser-ho¹³.

La Constitució espanyola en definir l'estat com un estat de dret (art. 9, 24 i 25, per exemple) exigeix que es respecti el principi de publicitat en l'activitat dels poders públics, principi que esdevé un criteri fonamental en l'ordenament jurídic¹⁴. Pel que fa a les institucions parlamentàries, la transparència s'ha entès tradicionalment, d'una banda, com l'obligació de publicar, amb les degudes garanties, les normes aprovades i els debats dels quals aquestes en són fruit, i per una altra, com la necessitat de verificar, de forma més o menys acurada, el compliment del règim d'incompatibilitats per part dels diputats, congressistes o senadors¹⁵. El Tribunal Constitucional s'ha pronunciat sobre el principi de publicitat en el funcionament dels parlaments a l'Estat espanyol tot considerant que "la publicidad parlamentaria, que es una exigencia del carácter representativo de las Asambleas de un Estado democrático mediante la cual se hace posible el control político de los elegidos por los electores, ofrece dos vertientes: una, la publicidad de las sesiones; otra, la publicación de las deliberaciones y de los acuerdos adoptados" (STC 136/1989, de 19 de juliol, FJ 2).

¹¹ Per tots, Prat, A.: "The More Closely we are Watched, the Better we Behave?". A: *Transparency: the Key to Better Government?*. C. Hood & D. Heald (ed.). Oxford: Oxford University Press, 2006, pàg. 91-103. La cita correspon a la pàg. 101.

¹² BUIJZE, A.: "The Six Faces of Transparency". A: *Utrecht Law Review, Volume 9, Issue 3 (July) 2013*. pàg. 4.

¹³ BUIJZE, A.: *op.cit.* pàg. 4.

¹⁴ MARCO MARCO, J.J. i PÉREZ GABALDÓN, M.: "La publicidad de la actividad parlamentaria. Especial referencia a Les Corts Valencianes". A: *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 21.

¹⁵ ALCÁNTARA SÁEZ, M. i GARCÍA MONTERO, M. *¿Parlamentos abiertos? Análisis comparado de la probidad y transparencia parlamentaria en América Latina*. BID: 2013. Pàg. 1-111.

En l'esfera parlamentària, la transparència s'entén com l'obligació de publicar les normes aprovades i els debats, però aquesta comprensió tradicional resulta insuficient, perquè redueix el principi de transparència al de publicitat

Actualment, però, aquesta comprensió tradicional, però limitada del principi de transparència, reduït al principi de publicitat, en la vida parlamentària s'ha mostrat insuficient. L'obligació de fer públiques les normes adoptades i els debats parlamentaris no ha propiciat un canvi substancial en la cultura i en les pràctiques desenvolupades per aquestes institucions a l'Estat espanyol i a Catalunya, per tal d'ajustar-les a la creixent demanda d'informació i control per part de la ciutadania¹⁶.

La ciutadania reclama més informació i també més participació en els parlaments, a la vegada que pretén exercir un control més detallat i proper de la seva activitat. És cert que, a través de les seves respectives pàgines web (amb un conjunt de bones eines que permeten el seguiment de l'activitat parlamentària) i de les xarxes socials, els parlaments espanyol i català s'han obert al conjunt de la població, però, malgrat tot, encara es poden posar en marxa més instruments, d'eficàcia provada en altres sistemes, que amplificarien la transparència de la seva actuació i permetrien als ciutadans sentir-se més propers als processos de presa de decisions públiques.

El concepte de transparència engloba la publicitat, però no són sinònims, la transparència és alguna cosa més: és l'obertura de les dades als ciutadans perquè puguin participar en l'activitat de les institucions i alhora controlar-la

D'altra banda, caldria que la utilització d'aquests mecanismes de foment de la transparència i de monitoratge estigués regulada de forma adequada i que la seva implementació no fos una decisió discrecional, en funció

¹⁶ Vegeu el concepte de "política vigilada" emprat per GUTIÉRREZ-RUBÍ, A. *La política vigilada. La comunicació política en la era de Wikileaks*. Barcelona: Editorial UOC, 2011.

de la bona voluntat de la cambra parlamentària i/o dels seus integrants. És pot afirmar, doncs, que el concepte de transparència engloba la publicitat, però no són conceptes sinònims, la transparència és alguna cosa més: és l'obertura de les dades als ciutadans amb un objectiu clar, que no és un altre que es puguin utilitzar també per participar en l'activitat de les institucions i controlar-la. Si els ciutadans han de poder utilitzar les dades i la informació subministrades, aquestes han de tenir necessàriament determinades característiques, com veurem a continuació.

2. Anàlisi dels eixos principals de la Declaració sobre la transparència parlamentària a la llum de la normativa en matèria de transparència actualment en vigor i dels projectes normatius en tramitació

2.1. Què és la Declaració sobre la transparència parlamentària?

Tal com expliquen ALCÁNTARA i GARCÍA, els parlaments es configuren com l'espai per fer efectiva la representació política, per mitjà de l'aprovació de lleis, i també com el fòrum de control de l'acció de l'executiu. A la vegada, és en aquesta instància on es produeix la legitimitat de les polítiques públiques, havent-se manifestat prèviament l'expressió de la sobirania popular, a través de l'acció dels diferents grups parlamentaris i del conjunt de la cambra¹⁷. Certament, aquesta definició que acabem de proporcionar encaixa amb les característiques del Parlament de Catalunya, ja que, d'acord amb l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) de 2006, és l'òrgan de representació del poble Catalunya (art. 55.1), que té encomandada la potestat legislativa, a la vegada que controla i dona impuls a l'acció política i de govern (art. 55.2). Així mateix, l'EAC determina que és la seu on s'expressa de forma preferent, però no de forma exclusiva, el pluralisme polític (art. 55.2). Incidint en les funcions atorgades al Parlament de Catalunya, una qüestió determinant als efectes d'aquest treball és l'expressió recollida en l'article 55.2 de l'EAC *in fine*, on es proclama que aquest és

precisament l'indret on es fa *públic* el debat polític.

El funcionament, més o menys transparent, dels parlaments és un element de pes en la qualitat de la participació dels ciutadans en els processos de presa de decisions

Ateses les funcions tan rellevants que s'atribueixen als parlaments, es pot afirmar que, en teoria, el funcionament, més o menys transparent, dels parlaments és un element de pes en la qualitat de la participació dels ciutadans en els processos de presa de decisions¹⁸. En el mateix sentit es pronuncia la més recent Declaració sobre la transparència parlamentària, que es va fer pública el 15 de setembre de 2012, en la conferència del *World e-Parliament*, celebrada a Roma. Aquesta iniciativa, endegada pel fòrum *OpeningParliament.org*, pretén ser una crida d'atenció als parlaments, per part de les organitzacions de la societat civil dedicades a monitoritzar aquestes institucions, amb la intenció de generar més compromís vers la transparència i la participació del ciutadà en l'activitat legislativa¹⁹.

Transparència

¹⁸ Vegeu l'informe de MANDELBAUM ANDREW G. per al National Democratic Institut i per al Banc Mundial: "Strengthening Parliamentary Accountability, Citizen Engagement and Access to Information: A Global Survey of Parliamentary Monitoring Organizations. September 2011".

¹⁹ Tant el fòrum *OpeningParliament.org* com la Declaració que ara cometem són el resultat d'una trobada a escala mundial de les organitzacions que monitoritzen els parlaments i que van organitzar a Washington (DC), a l'abril de 2012, el National Democratic Institute, la Sunlight Foundation i la Xarxa Llatinoamericana per la Transparència Legislativa. Vegeu-ne tota la informació a: <http://www.openingparliament.org/declaration> (última consulta, 01.10.2013).

¹⁷ ALCÁNTARA SÁEZ, M. I GARCÍA MONTERO, M. *op. cit.* pàg. 2.



UNITED NATIONS



CHAMBER OF DEPUTIES OF ITALY

ORGANIZED THROUGH THE GLOBAL CENTRE FOR ICT IN PARLIAMENT

World e-Parliament Conference 2012

La Declaració també pretén ser la base per a la col·laboració entre els parlaments i les organitzacions de la societat civil que es dediquen al control i monitoratge de la seva activitat i del seu funcionament. A més, tal com destaca GONZALO aquest document que comentem fixa el punt de partida per debatre sobre què entenem per un parlament obert i què en volem²⁰. Les nocions de parlament obert i de transparència parlamentària cal incloure-les dins del concepte més ampli de "govern obert"²¹.

²⁰ Vegeu GONZALO, M.: "Declaración sobre 'Parlamento Abierto'". A: *Un largo adiós. Lecturas favoritas, comunicación, política, internet, redes y otros entretenimientos*. 30.08.2012. Text disponible a: <http://www.miguelgonzalo.org/2012/08/declaracion-sobre-parlamento-abierto.html> (última consulta, 01.10.2013).

²¹ Tal com expliquen CAMPOS i CORJAN: "El término gobierno abierto no proliferó hasta el año 2009, cuando el presidente Barack Obama, en su primer día completo en el cargo, emitió un Memorandum de Transparencia y Gobierno Abierto (Obama, 2009) en el que llamaba a su administración a desarrollar recomendaciones con el fin de establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración: 'Vamos a trabajar juntos para asegurar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. La apertura va a fortalecer nuestra democracia y promover la eficiencia y eficacia en el Gobierno' (McDermott, 2010:401). Desde entonces podríamos considerar que el gobierno abierto ha despertado el interés en un número cada vez mayor de países, hasta el punto de que el gobierno abierto se percibe ya como el ideal político que parece ser el 'dulce elixir de la gobernabilidad contemporánea' (Coglianese, 2009)". Vegeu CAMPOS DOMÍNGUEZ, E. i COROJAN, A.: "Estado del arte del Gobierno abierto: promesas y expectativas". A: *La promesa del gobierno abierto*. HOFFMANN, A.; RAMÍREZ ALLEJOS, A. i BOJORQUEZ PEREZNIETO, J.A. (coord.). Text disponible a: <http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info/> (última consulta, 01.04.2013). pàg. 119-136. La cita correspon a

La Declaració sobre la transparència parlamentària de 2012 és un catàleg de bones pràctiques, sense força normativa, que poden assumir els parlaments a través dels seus reglaments i/o de codis de bona conducta

Actualment, més de 130 organitzacions de 75 països han donat suport a aquesta Declaració. Les organitzacions o plataformes de l'Estat espanyol que s'hi han adherit són Acces Info Europe, Centro de Investigación y Estudios sobre Comercio y Desarrollo (CIECODE), Fundación Ciencias de la Documentación, Fundación Ciudadana Civio, OpenKratio y Qué hacen los diputados. Aquesta Declaració està, òbviament, mancada de tota força normativa, i es configura com un catàleg de bones pràctiques que poden assumir els parlaments a través dels seus reglaments i/o de codis de bona conducta. Tot i així, algunes de les mesures proposades per la Declaració s'incorporaran aviat, o estan incorporades ja, a l'ordenament jurídic en normes amb rang de llei, en tant que afecten drets la regulació dels quals està subjecta a reserva legal.

la pàg. 122. Una altra definició de govern obert és la següent: "Gobierno abierto es la doctrina política que sostiene que la actividad del gobierno y de la administración del Estado debe estar abierta a todos los niveles para el escrutinio eficaz del público y de su supervisión. En su más amplia concepción se opone a la razón del Estado de legitimar como secreto de estado cierta información aduciendo temas de seguridad". Informació disponible a: <http://www.ogov.eu/open-government/#sthash.kpx2zPmQ.dpuf> (última consulta, 01.10.2013).

La Declaració sobre la transparència parlamentària (DTP, en endavant) s'estructura en un preàmbul i en una breu descripció de quaranta-quatre mesures concretes que a la pràctica han d'estar presents en els parlaments per tal de poder-los considerar com a plenament transparents. Aquests elements estan agrupats a la vegada sota el paraigua de quatre grans principis: promoure una cultura de transparència; fer transparent la informació parlamentària; facilitar l'accés a la informació parlamentària, i permetre l'accés electrònic i l'anàlisi d'aquest tipus d'informació. Com que aquests principis tenen un caràcter general i obert, la declaració concreta una sèrie d'elements, que fins i tot podrien ser mesurats, sobre el que significa veritablement i a la pràctica "promoure una cultura de la transparència"²².

A continuació ens centrarem en l'anàlisi de les principals mesures proposades, escollint-ne les més destacables i seguint els quatre grans eixos esmentats. Aquesta anàlisi va acompanyada d'una comprovació sobre el grau d'ajustament a les tendències internacionals en la matèria del Proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (PLT, en endavant) i de la Proposició de llei de transparència, accés a la informació pública i bon govern (PLTCat en endavant, en la versió actualment disponible, que és merament un document de treball per a la ponència)²³. També farem referència a d'altra normativa aplicable (amb especial atenció al Reglament del Parlament). Aquesta anàlisi ens ha de permetre determinar si la normativa vigent o en fase d'aprovació és suficient per donar compliment a les exigències de la DTP, o si, ans al contrari, caldria establir una normativa addicional en matèria de transparència parlamentària.

²² GONZALO, M.A.: "Declaración sobre 'Parlamento Abierto'". A: *Un largo adiós. Lecturas favoritas, comunicación, política, internet, redes y otros entretenimientos*. 30.08.2012. Text disponible a: <http://www.miguelgonzalo.org/2012/08/declaracion-sobre-parlamento-abierto.html> (última consulta, 01.10.2013).

²³ El text que utilitzem està disponible a: http://www.parlament.cat/web/participacio/esco-136/debat?p_id=PLT (última consulta, 05.10.2013) i està datat el 19 setembre de 2013.

2.2. La promoció d'una cultura de transparència

Sota el títol "La promoció d'una cultura de transparència", la DTP inclou un conjunt de mesures per tal que els parlaments fomentin un canvi en la cultura política i s'adaptin plenament a les noves pràctiques en matèria de transparència.

La Declaració inclou un conjunt de mesures perquè els parlaments fomentin un canvi en la cultura política i s'adaptin plenament a les noves pràctiques en matèria de transparència, a partir de quatre principis: promoure la cultura de transparència; fer transparent la informació parlamentària; facilitar l'accés a la informació, i permetre accedir-hi electrònicament i analitzar-la

El text que comentem exhorta els parlaments, des de la consideració que la informació parlamentària pertany al públic i no a la institució, que aquesta estigui a disposició dels ciutadans i de la societat civil en el moment adient, és a dir, de forma compassada al desenvolupament dels debats i iniciatives que en cada legislatura s'estiguin tramitant. Si es considera que tota la informació parlamentària té un caràcter públic, **cal que el dret d'accedir-hi** estigui específicament protegit i que se'l restringeixi de forma mínima i per causes taxades²⁴. Aquesta proposta és coherent amb la noció de participació informada que es desprèn de la DTP. Si realment es pretén que els ciutadans i les organitzacions socials puguin intervenir i influir en el procés legislatiu, és necessari que comptin amb informació exacta i completa i que en puguin disposar amb un marge de temps suficient per poder estudiar-la, amb l'objectiu que puguin presentar les seves propostes.

²⁴ El PLT consagra (art. 12) a l'Estat espanyol el dret de tothom a accedir a la informació pública, i n'amplia l'abast més enllà del tradicional i, sovint, insuficient dret d'accés a arxius i registres públics (regulat en els arts. 35 i 37 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú). Així mateix, s'estableixen els límits del dret d'accés (art. 14) i s'enumeren les causes d'inadmissió de les sol·licituds (art. 18).

En aquest sentit, cal tenir en compte que, actualment, en el PLT que s'està tramitant a les Corts Generals, s'inclouen els parlaments estatal (Congrés i Senat) i autonòmics com a institucions subjectes a les obligacions de transparència activa que resulten d'obligat compliment per als organismes del sector públic que s'esmenten en l'article 2. Actualment, el Projecte ja ha estat aprovat en el Congrés dels Diputats i està en fase de segona lectura en el Senat. Així mateix, en la PLTCat, també es disposa que el contingut dels títols II (Transparència) i III (Informació pública) és aplicable al Parlament de Catalunya.

X LEGISLATURA

Serie A:
PROYECTOS DE LEY 7 de septiembre de 2012 Núm. 19-1 Pág. 1

PROYECTO DE LEY

121/000019 Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

D'altra banda, el concepte d'informació parlamentària encaixa en la definició que ofereix el Projecte de Llei de la noció d'informació pública (art. 13). Segons el projecte estatal cal entendre que és informació pública tot contingut o document, amb independència del seu format o suport, que estigui en poder dels subjectes, inclosa en l'àmbit d'aplicació del títol I, en el qual, com hem comentat, s'hi inclouen totes les institucions parlamentàries, sempre que aquestes informacions hagin estat elaborades o adquirides en desenvolupament de les seves funcions.

La definició proporcionada en l'article 19 de la PLTCat és plenament coincident amb la recollida en el text estatal. És destacable, però, que si es llegeix amb cura l'article 2.1. f) del Projecte de Llei estatal, s'hi especifica que el Congrés i el Senat i els parlaments autonòmics únicament estan obligats a complir amb les exigències de transparència activa respecte de la informació generada quan la seva activitat s'ajusti a dret administratiu²⁵. És a dir, el Pro-

²⁵ Sobre aquest extrem s'han fet moltes crítiques, que es recullen, entre d'altres a: DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, E.: "El proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y buen Gobierno ¿Una ley gatopardesca?", Blog Jurídico "¿Hay Derecho?". (Text publicat el 24.09.12). Text disponible a: <http://hayderecho.com/2012/09/24/el-proyecto-de-ley-de-transparencia-acceso-a-la-informacion-publica-y-buen-gobierno-una-ley-gatopardesca/> (última consulta, 15.01.2013); FERNÁNDEZ RAMOS, S.: "Comentario de urgencia al anteproyecto de Ley de Transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno". A: *Actualidad Administrativa*, núm. 12 (2012), pàg. 1457; VALERO TORRILLOS, J.: "El acceso y la reutilización de la información administrativa. Implicaciones jurídicas del proceso de modernización tecnológica de las Administraciones Públicas en su actual y futura configuración (1)". A: *La Ley*, núm. 7800, 17 de febrer de 2012; VELASCO RICO, C.I.: "Análisis en clave competencial del proyecto de ley estatal sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno". A: *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 17, 2013. pàg. 279-238.

jecte de llei estatal no obliga a posar a disposició del públic el tipus d'informació més rellevant que està en mans dels parlaments, és a dir, la relativa a la seva activitat política i legislativa. És més, aquesta restricció, sembla que s'accentua en tant que entre les causes d'inadmissió (motivada) de les sol·licituds (art. 18) es compten les que es refereixin a informació que estigui en curs d'elaboració o de publicació general. També s'inadmetran les sol·licituds en relació amb la informació que tingui caràcter auxiliar o de suport, com esborranys, resums, comunicacions i informes interns, entre d'altres. Tot i així, l'article 7. d) del PLT disposa que les memòries i informes que conformin els expedients d'elaboració dels textos normatius i, en particular, la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu, hauran de ser publicades. Segons la Declaració, la informació parlamentària que s'hauria de posar a l'abast del públic de forma proactiva, és a dir, fins i tot sense la necessitat de rebre una sol·licitud prèvia, engloba tota la informació generada durant el procés legislatiu: text definitiu, esmenes presentades, vots, i tot el contingut de l'expedient parlamentari, inclosos els informes realitzats pel Parlament, o bé, els que li hagin fet arribar²⁶. Igual que el Projecte de Llei estatal, la PLTCat estableix la subjecció del Parlament a les obligacions previstes en la norma en els títols II i III. És a dir, el text català també restringeix aquestes obligacions de transparència i de publicitat activa a les

ca?", Blog Jurídico "¿Hay Derecho?". (Text publicat el 24.09.12). Text disponible a:

<http://hayderecho.com/2012/09/24/el-proyecto-de-ley-de-transparencia-acceso-a-la-informacion-publica-y-buen-gobierno-una-ley-gatopardesca/> (última consulta, 15.01.2013); FERNÁNDEZ RAMOS, S.: "Comentario de urgencia al anteproyecto de Ley de Transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno". A: *Actualidad Administrativa*, núm. 12 (2012), pàg. 1457; VALERO TORRILLOS, J.: "El acceso y la reutilización de la información administrativa. Implicaciones jurídicas del proceso de modernización tecnológica de las Administraciones Públicas en su actual y futura configuración (1)". A: *La Ley*, núm. 7800, 17 de febrer de 2012; VELASCO RICO, C.I.: "Análisis en clave competencial del proyecto de ley estatal sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno". A: *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 17, 2013. pàg. 279-238.

²⁶ Aquest és precisament un dels aspectes en els quals tant el Parlament de Catalunya com les Corts Generals han de treballar per assolir el màxim nivell de transparència.

activats desenvolupades pel Parlament en règim de dret administratiu.

També pel que fa a l'eix relatiu al foment de la cultura de la transparència, la Declaració posa èmfasi en la necessitat que la informació parlamentària pugui ser reutilitzada per part de la ciutadania²⁷. Quant a aquesta qüestió, cal recordar que l'Estat espanyol compta amb normativa específica sobre la reutilització de la informació del sector públic²⁸. Així, en la Llei 27/2007, de 16 de novembre, que transposa la Directiva europea 2003/98/CE relativa a la reutilització de la informació del sector públic, regula l'ús de documents que estiguin en mans del sector públic per part de persones, físiques o jurídiques, amb finalitats comercials o no comercials, però diferents del propòsit inicial per al qual van ser elaborats en l'exercici del servei públic. Tot i així, els parlaments queden fora de l'àmbit subjectiu d'aplicació de la Llei (art. 16). Ara bé, el PLT determina que la informació pública es posarà a disposició del públic, preferentment, en formats reutilitzables (art. 5.4) i la PLTCat dedica un parell d'articles a regular aquesta qüestió, concretament els articles 16 i 17. Així, es reconeix que els ciutadans poden, sense haver de demanar autorització o llicència, reutilitzar la informació pública, amb finalitat lícita dins dels límits legal.

Un altre dels mecanismes per revalorar la cultura de la transparència en l'àmbit parlamentari, segons la Declaració, és la difusió, en un llenguatge comprensible per al comú dels ciutadans, del funcionament del Parlament²⁹.

²⁷ Actualment, el Reglament del Parlament no disposa res respecte d'aquesta qüestió, tot i que caldrà que més endavant s'ajusti al marc de la futura Llei catalana de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

²⁸ Sobre el concepte i el règim jurídic de la reutilització de la informació pública vegeu, entre d'altres: CERRILLO MARTÍNEZ, A.: "La reutilització de la informació del sector públic a Espanya". A: *Lligall. Revista Catalana d'Arxivística*, (núm. 29), 2009, pàg. 131-164; GALÁN GALÁN, A. i CERRILLO MARTÍNEZ, A. *La reutilización de la información del sector público*. Granada: Comares, 2006; TRONCOSO REIGADA, A.: "Reutilización de información pública y protección de datos personales". A: *Revista General de Información y Documentación*, vol. 19, (núm. 1), 2009, pàg. 243-264.

²⁹ El Parlament de Catalunya facilita en el seu web una bona quantitat d'informació sobre la institució, la seva

Aquesta mesura va més enllà del fet de fer públiques les normes de funcionament de les cambres legislatives, significa elaborar informació específica que faciliti la comprensió de tota l'activitat que es desenvolupa en els parlaments.

El PLT obliga a la publicació de la informació institucional, organitzativa i de planificació (art. 6), de la informació de rellevància jurídica (art. 7) i de la informació econòmica, pressupostària i estadística (art. 8). D'altra banda, en l'article 5.5 s'accentua la necessitat que la informació que s'ha fet pública sigui fàcilment comprensible per als ciutadans. Igualment, en l'article 6. c) de la PLCat s'estipula clarament que cal "organitzar la informació de manera que sigui fàcilment accessible, i comprensible per als ciutadans i que faci possible una consulta àgil i ràpida".

***La cultura de la transparència
en l'àmbit parlamentari implica difondre
informació comprensible per als ciutadans
perquè puguin entendre tota l'activitat
parlamentària***

Una mesura més d'entre les que s'inclouen en aquest primer eix de la Declaració és la relativa a la compartició de bones pràctiques en matèria de transparència parlamentària³⁰. Sobre aquesta qüestió, lògicament, no hi ha cap disposició en el PLT, ni en la PLTCat i tampoc en trobem cap referència en el Reglament de Parlament. Ara bé, potser sí que caldria que en el seu web estigués recollit aquest element. Certament, els parlamentaris assisteixen a conferències internacionals on es

història, la seva composició i el seu règim de funcionament. Tot i així, molta d'aquesta informació es massa tècnica –per exemple el llenguatge jurídic que s'empra– i de difícil comprensió per a molts ciutadans. Caldria fer un esforç per traslladar tot aquest conjunt de dades a un llenguatge més planer i entenedor. La informació sobre el Parlament està disponible a:

<http://www.parlament.cat/web/parlament>

(última consulta, 01.10.2013).

³⁰ Un exemple conegut d'aquests seminaris d'intercanvi de bones pràctiques parlamentàries són els organitzats per l'*European Center for Parliamentary Research and Documentation*.

Vegeu:

<https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/navigati on.do?section=5> (darrera consulta, 01.10.2013).

posen en comú les bones pràctiques parlamentàries i els projectes d'èxit, per això caldria fer pública aquesta activitat i destacar quines iniciatives s'han posat en pràctica derivades de l'assistència als fòrums especialitzats. Així mateix, d'acord amb la Declaració, perquè un parlament es pugui considerar plenament transparent és necessari que es promoguin programes i activitats d'educació cívica, per tal de donar a conèixer com funcionen aquestes institucions³¹.

A més, en dates molt recents, s'ha posat en marxa una iniciativa que permetrà als ciutadans oferir de forma directa el seu parer sobre les iniciatives en tràmit a la cambra. Ens referim al projecte Escó 136, que justament s'ha inaugurat posant a l'abast de la ciutadania la documentació de treball sobre la Proposició de Llei de transparència, accés a la informació pública i bon govern³³. A més, en l'apartat 2, de l'article 202 del Reglament s'estipula que "el Parlament ha de signar convenis de



Escó 136

esco136.cat

El Parlament posa a la vostra disposició un espai de participació ciutadana en què podeu fer aportacions, comentaris o suggeriments sobre els projectes i les proposicions de llei que s'estan tramitant.

Participeu-hi!

Finalment, la DTP considera que els parlaments transparents són aquells que permeten la participació dels ciutadans i involucren la societat civil en l'activitat parlamentària (a través, per exemple, de l'exercici del dret de petició) i faciliten que les organitzacions civils especialitzades en monitoregin lliurement el funcionament³². En el cas del Parlament de Catalunya, el Reglament de la cambra ja disposa, en l'article 106, la participació en el procés legislatiu d'organitzacions i grups socials relacionats amb la matèria objecte de regulació. Aquesta participació es farà efectiva mitjançant compareixences en el tràmit en comissió.

col·laboració amb entitats que promouen la democràcia participativa per mitjà de les tecnologies de la informació i la comunicació".

2.3. Fer transparent la informació parlamentària

El segon eix de la DTP es centra en aquelles mesures que han de permetre "fer transparent la informació parlamentària", és a dir, aquelles actuacions que busquen facilitar als ciutadans, de forma proactiva, un cabal important d'informació sobre l'activitat que es desenvolupa als parlaments, sobre els seus membres i sobre la seva organització³⁴. Per aconseguir-ho, la Declaració encoratja els parlaments a establir i posar en marxa polítiques pròpies i actualitzar-les, per tal d'anar-hi incorporant els darrers avenços en la matèria.

³¹ Al Parlament de Catalunya ja es desenvolupen activitats educatives, que abasten tots els nivells educatius, i d'altres pensades per al conjunt de la ciutadania. També s'organitzen visites al Parlament i jornades de portes obertes. Vegeu: <http://www.parlament.cat/web/serveis-educatiu> (última consulta, 01.10.2013).

³² Al web del Parlament de Catalunya hi ha un espai específic a través del qual es pot exercir el dret de petició. Vegeu: <http://www.parlament.cat/web/participacio/epeticions> (01.10.2013).

³³ Vegeu la iniciativa en l'enllaç següent: <http://www.parlament.cat/web/participacio/esco-136> (última consulta, 04.10.2013).

³⁴ En aquest sentit, el Parlament de Catalunya facilita la informació sobre la seva estructura en l'apartat següent del web: <http://www.parlament.cat/web/parlament/estructura> (última consulta, 01.10.2013).

A més, la Declaració explícita i reitera la necessitat que es faci pública tota la informació relativa a l'activitat parlamentària, de tal manera que als tipus d'informació que hem esmentat en l'apartat anterior, cal sumar-hi els següents: informació sobre l'organització administrativa del Parlament, amb la identificació de les persones responsables de la prestació dels serveis, i el pressupost i les dades relatives a la seva execució, amb l'objectiu que puguin ser controlats³⁵. En la mesura que aquests tipus d'informació estan dins d'aquell conjunt d'activitats que el Parlament desenvolupa d'acord amb el dret administratiu, caldria aplicar les mesures previstes en els articles 5 a 8 del PLT.

Com ja s'ha comentat, en el cas de la PLTCat, la informació que ha de subministrar el Parlament de Catalunya està condicionada per la vinculació de la seva activitat al dret administratiu. Per això, en la proposició catalana es determina que tots els subjectes que quedin dins l'àmbit d'aplicació de la Llei han de fer pública, segons l'article 8, de forma proactiva, la informació relativa als àmbits següents: l'organització institucional i l'estructura administrativa; la gestió econòmica i pressupostària i del patrimoni; les decisions i actuacions d'especial rellevància jurídica; la plantilla i la relació de llocs de treball i el règim retributiu; els procediments administratius relacionats amb l'exercici de les seves competències; els contractes i convenis; les convocatòries i l'atorgament de les subvencions i els ajuts públics; els informes i estudis; els plans, programes i memòries generals; la informació estadística; les matèries i actuacions la publicitat de les quals s'estableixi per norma, i qualsevol matèria que es consideri d'interès públic.

³⁵ Excepte un error o omisió per part nostra, el web del Parlament no ofereix informació acurada sobre el seu pressupost, ni tampoc sobre la seva execució. Almenys, aquesta informació hauria tenir un apartat específic, fàcilment localitzable i amb informació entenedora. El Reglament del Parlament determina, en l'article 29, que correspon a la Mesa l'elaboració del pressupost, que, si escau, serà aprovat pel Ple, i també que l'n correspon l'execució i el control.

Un altre dels aspectes essencials d'aquest segon eix de la DTP relatiu a la necessitat de fer transparent la informació parlamentària és la recomanació de proporcionar informació acurada i suficient sobre els antecedents professionals i econòmics dels parlamentaris i dels assumptes públics en els quals han estat o estan involucrats. Aquesta informació ha de ser adient per tal que els ciutadans puguin prendre decisions informades sobre la integritat i la probitat dels seus representants, a la vegada que es permeti traçar un panorama sobre els possibles conflictes d'interès. Actualment, el Reglament del Parlament de Catalunya ja estableix un procediment, en l'article 11, per tal determinar els casos en què hi pugui haver una incompatibilitat d'activitats dels diputats, en aplicació de la Llei 21/1987, de 26 de novembre, d'incompatibilitats del personal al servei de l'Administració de la Generalitat, aplicable, a aquests afectes, als membres electes del Parlament (art. 1.3).

Ser transparent no és que el Parlament disposi d'informació acurada i suficient sobre els antecedents professionals i econòmics dels parlamentaris i dels seus afers públics. Ser transparent implica fer pública aquesta informació

Així mateix, el Reglament regula en l'article 12, la declaració d'activitats i béns que han de presentar els diputats i que té el contingut següent: d'una banda, cal incloure la declaració de les activitats professionals, laborals o empresarials que exerceixen i dels càrrecs públics que ocupen, i de l'altra, una declaració de béns, que ha de detallar el patrimoni de qui declara. Aquesta declaració s'ha de tornar a presentar actualitzada en acabar el mandat, o bé, en perdre la condició de diputat. A més, s'obliga els diputats a mantenir actualitzada aquesta declaració amb l'establiment d'un termini d'un mes per comunicar els canvis en la seva situació, a l'efecte que la Comissió de l'Estatut dels Diputats es pugui pronunciar respecte d'això. També s'estableixen obligacions quant a la declaració de l'impost de la renda i el patrimoni en l'article 12. Els diputats, abans del 30 de juliol de cada any, han de presentar una còpia de la declaració presentada a l'Administració tributària o bé de la

certificació de no haver-ho fet, en cas que no estiguessin obligats a fer-ho.

Però la qüestió rellevant sobre la transparència parlamentària no és el fet que el Parlament disposi d'aquestes dades facilitades pels parlamentaris, sinó que les dades es facin públiques. En aquest sentit, el mateix Reglament especifica que el Registre d'interessos dels diputats del Parlament recull la informació facilitada per aquests i que resta custodiada per la Secretaria. Allò que es fa públic, però, és únicament la informació relativa a les activitats i els càrrecs de caràcter públic. És destacable que hi hagi un model aprovat per la Mesa del Parlament per tal de facilitar aquestes dades de forma homogènia³⁶.

A continuació, podem destacar que la Declaració suggereix que es facin públics els calendaris de votacions en ple i en comissions, així com les agendes de reunions dels òrgans del Parlament i l'agenda d'activitats³⁷. Així mateix, el text que comentem exhorta els parlaments a limitar l'ús de la votació oral, i en cas que aquesta es produeixi, s'ha de procedir a gravar tot el procés, amb l'objectiu que els ciutadans puguin conèixer què han votat els seus representants en cada debat, sempre que no s'hagi

acordat una votació secreta³⁸. Finalment, la Declaració comina els parlaments a posar a disposició del públic informació i dades de caràcter històric³⁹. És a dir, aquella informació que permeti fer un seguiment de l'activitat de la cambra de forma continuada al llarg del temps⁴⁰.

2.4. Facilitar l'accés a la informació parlamentària

El tercer dels punts sobre els quals s'articula la Declaració sobre la transparència parlamentària és el relatiu a les mesures per facilitar l'accés a la informació parlamentària. Dins d'aquest grup de mesures, en podem destacar les següents: garantir l'accessibilitat de la informació a través de múltiples canals; permetre l'accés físic de tots els ciutadans al Parlament (amb la difusió de polítiques clares respecte d'això), amb el degut respecte a les mesures de seguretat que siguin necessàries; difondre la informació en les diverses llengües nacionals i de treball, i garantir que la informació sigui fàcilment comprensible per als ciutadans, facilitant-ne resums en llenguatge senzill.

Pel que fa al primer dels objectius, garantir l'accessibilitat de la informació a través de múltiples canals, la Declaració considera que per tal de garantir el grau més alt de transparència és imprescindible permetre que els ciutadans puguin arribar a conèixer la informació parlamentària a través de múltiples canals. En aquest sentit, el Reglament del Parlament determina, en l'article 98, que "el Parlament és accessible als ciutadans i als grups i les organitzacions socials, els quals tenen dret

³⁶ Actualment, només alguns membres de les Corts Generals i del Parlament han fet públiques les seves declaracions de la renda de forma voluntària. A França, enguany, al fil de la tramitació del Projecte de llei orgànica sobre la transparència de la vida pública, s'ha desenvolupat un acalorat debat sobre la necessitat de publicar les declaracions de patrimoni dels electes. Finalment, aquestes declaracions no es faran públiques, però s'ha previst la possibilitat que un elector del departament d'un determinat candidat pugui sol·licitar la consulta de la declaració a la prefectura. A la vegada, es preveuen sancions per a la divulgació de les informacions contingudes en les declaracions de patrimoni dels electes. Aquestes sancions poden arribar a l'any de presó i a multes de fins 45.000 euros. Podeu consultar: <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-organique-projet-loi-relatifs-transparence-vie-publique.html> (última consulta, 04.10.2013)

³⁷ El web del Parlament de Catalunya té un apartat en el seu web accessible des de qualsevol espai de les pàgines que en cada moment s'estiguin consultant on es fa pública l'agenda d'activitats i el calendari de plens.

³⁸ Les diferents modalitats de votació emprades en el Parlament de Catalunya estan regulades en els articles 87 a 90 del Reglament del Parlament.

³⁹ Una iniciativa destacable sobre això endegada pel Parlament de Catalunya és la publicació en xarxa dels diaris de sessions del Parlament de la Segona República. Els diferents números estan disponibles a: <http://www.parlament.cat/web/documentacio/recursos-documentals/diari-republica> (última consulta, 01.10.2013).

⁴⁰ La publicació i conservació dels números periòdics del diaris de sessions del Parlament i del *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* garanteixen aquesta mesura tendent a la transparència.

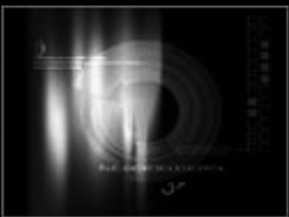
a conèixer les tramitacions parlamentàries”⁴¹ i, a més, disposa, en l’apartat segon, que cal procurar que “mitjançant les tecnologies de la comunicació i la informació i en especial per mitjà d’Internet, del Canal Parlament i d’altres mitjans específics” els ciutadans tinguin accés a les tramitacions i la documentació parlamentàries. Aquesta previsió reforça el que estableixen els articles 70 i 71 del Reglament, on es regula la publicitat de les sessions i la publicació dels debats i dels acords.

Amb l’habilitació del Canal Parlament i amb l’adaptació del web del Parlament als dispositius mòbils, es dona compliment a dues de les mesures específiques proposades per la Declaració, com són la de proporcionar transmissions en viu i en règim de demanda a través de la televisió i d’Internet, i la d’impedir que hi hagi discriminacions geogràfiques per als ciutadans que no viuen a la capital o a la seu on es desenvolupen les sessions del Parlament⁴². A través del web del Parlament es pot garantir la disponibilitat de la informació sense importar des de qui punt geogràfic es faci la consulta. El Parlament de Catalunya ja disposa de tots els elements (i els utilitza) que en aquest punt reclama la Declaració sobre la transparència parlamentària.

claració explícita que allà on la Constitució o les regles parlamentàries prevegin l’ús de diversos idiomes nacionals o de treball en el Parlament, aquest haurà de fer tot allò que sigui possible per proporcionar la interpretació simultània dels procediments i la traducció ràpida de l’expedient parlamentari. També es posa èmfasi, de nou, en la conveniència d’utilitzar un llenguatge senzill per tal que la informació sigui fàcilment comprensible pel nombre més elevat possible de ciutadans.

2.5. Permetre l’accés electrònic i l’anàlisi de la informació parlamentària: especial referència a l’ús de les TIC

El quart gran principi de la DTP és el de permetre l’accés electrònic a la informació parlamentària i permetre’n l’anàlisi. Aquest és un element fonamental de la Declaració, ja que un dels factors que està tenint més importància, i en continuarà tenint, a l’hora de revisar els engranatges de funcionament dels sistemes democràtics tradicionals són les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC). Les TIC permeten una relativització de les categories de l’espai i el temps⁴³. En l’univers digital no hi ha distàncies i la informació flueix a velocitats de vertigen.



canalparlament.cat

La TV del Parlament us ofereix les sessions en directe i en diferit.

Tot el que passa al Parlament és al vostre abast i us ho podeu descarregar

També podeu seguir les sessions a través de les aplicacions per Ipad, Iphone i Android.

Plens | Comissions | Actes | Conferències de premsa

En darrer terme, i quant a la necessitat de difondre la informació en les diverses llengües nacionals i de treball, cal destacar que la De-

⁴¹ Certament, a més, a les sessions del Parlament que s’obrin al públic també poden comparèixer els mitjans de comunicació acreditats. Els mitjans de comunicació tenen una gran importància com a facilitadors al gran públic de la informació i de l’activitat desenvolupada en els òrgans legislatius. En els països on les TIC i Internet estan poc desenvolupades, el seu rol encara adquireix més rellevància.

⁴² El Parlament de Catalunya actualment disposa de tots els elements que en aquest punt reclama la Declaració sobre la transparència parlamentària.

En opinió de CASTELLS, hi havia l’esperança que Internet es convertís en un instrument propici per difondre tota la informació no classificada dels estats, per tant, s’invertiria la tendència que els governs vetllin pels ciutadans i els vigilin, passant a ser els ciutadans els observadors i controladors del funcionament de

⁴³ Un estudi sobre l’impacte de les TIC en el dret públic es troba a: BERNADÍ, X. VELASCO, C. i LLOVERAS, C. *Administracions públiques i Internet. Elements de dret públic electrònic*. Barcelona: Fundació Pi-Sunyer, 2007.

l'estat⁴⁴. Malgrat tot, segons l'autor, la tecnologia no pot facilitar per si mateixa una sortida a la profunda crisi de legitimitat que estan patint les democràcies, però, no és menys cert que sí que tenen un paper fonamental com a instruments que permeten més transparència en la presa de decisions; és a dir, poden tenir molta influència en l'elaboració de l'agenda política, en la formulació de les polítiques públiques, en la seva implementació i també en el moment de la seva avaluació. Tanmateix, segons CASTELLS, hi ha el risc que la utilització d'Internet com a mitjà de difusió de tot tipus d'informacions sobre el món de la política sense cap tipus de filtratge sigui, precisament, un altre factor que aprofundeixi en la deslegitimació del sistema⁴⁵.

Un cop constatada aquesta problemàtica, cal destacar que, tot i així, els governs, les administracions i els parlaments estan utilitzant Internet i les TIC de forma intensiva⁴⁶. En la nostra opinió, la utilització intensiva de les TIC en totes les facetes de la vida ha comportat, en l'àmbit polític, una revitalització dels drets de participació i de control dels ciutadans de l'activitat política i administrativa dels estats i d'altres ens territorials. Aquest fet està propiciat perquè amb la utilització de les TIC s'ha fomentat, com dèiem, la posada a l'abast dels

ciutadans d'una quantitat ingent d'informació. Al seu torn, els ciutadans han començat a fer ús d'aquest dret a obtenir informació dels poders públics i, també, a utilitzar aquesta informació com a element de control de la seva activitat. Aquesta revitalització del principi de transparència és una de les transformacions que està patint l'estat en l'era de la globalització i de la societat de la informació⁴⁷.

La societat de la informació i el seu entorn tecnològic estan en constant evolució i adaptació. Actualment, institucions públiques i ciutadans ens movem en l'entorn web 2.0 o web social.

D'acord amb COTINO, l'ús del web, actualment, està orientat a la interacció i les xarxes socials. En les seves paraules: "se trata de la superación de la estática web html –que sería el web 1.0– información estática dispuesta de forma jerárquica (del creador del contenido al lector pasivo) y no actualizada frecuentemente. Por el contrario, ahora el uso de la web está orientado a la interacción y redes sociales. Los sitios web 2.0 actúan más como puntos de encuentro, bajo una cultura particular, la cultura blog". L'autor emfasitza que els fenòmens comunicatius a la xarxa comencen a posicionar-se per sobre d'altres pràctiques tradicionals. Així, els blogs, els wikis, els fòrums o l'expressió a la xarxa de moviments socials són manifestacions d'aquest web 2.0.

gencat blog

CONNECTANT IDEES I EXPERIÈNCIES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA A INTERNET

⁴⁴ CASTELLS, M. *La Galaxia Internet*. Barcelona: La Rosa dels Vents, 2002. pàg. 164.

⁴⁵ CASTELLS, M. *Op. cit.* pàg. 167.

⁴⁶ La majoria dels mecanismes i principis previstos en la Declaració sobre la transparència parlamentària ja estan recollits en l'ordenament jurídic estatal i també en la legislació catalana, tot i que referits només a l'anomenat "sector públic", sector que no abasta ni les Corts Generals ni tampoc els parlaments autonòmics. Ens referim als principis i disposicions continguts en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos i també a la Llei 29/2010, de 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de la Generalitat de Catalunya. Ni l'una ni l'altra llei regulen l'ús de les TIC en les institucions parlamentàries, segons el que es disposa en els seus respectius àmbits subjectius d'aplicació.

En aquest nou paradigma, els ciutadans i les institucions s'estan conformant com "prosumers", és a dir, a la vegada són receptors o

⁴⁷ MIR, en analitzar l'impacte de la globalització i de les TIC en l'estat social i democràtic de dret, constata que aquest fenomen té unes implicacions respecte de la clàusula de l'estat democràtic. L'autor considera que la garantia del principi de transparència –sobretot mitjançant l'ús de les tecnologies de la informació i la comunicació– potencia una participació ciutadana informada i, per tant, reduna en una legitimitat democràtica dels organismes i institucions públiques i de les decisions que prenen més elevada. MIR PUIGELAT, O. *Globalización, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas, 2004. Pàg. 135.

consumidors d'informació, però també en són productors⁴⁸.

Totes les mesures que la Declaració sobre la transparència parlamentària conté per tal de fer efectiu el quart principi –relatiu a permetre l'accés electrònic a la informació i facilitar-ne l'anàlisi– estan alineades amb la idea d'incorporar les pàgines web dels parlaments en el web 2.0. Aquests mitjans són: subministrar la informació en formats oberts i estructurats; garantir la privacitat ciutadana; utilitzar formats no propietaris i programari de codi obert; facilitar la descàrrega d'informació per a la seva reutilització; mantenir actualitzades les pàgines web dels parlaments i el seus diferents apartats; utilitzar cercadors de fàcil maneig; promoure la comunicació bidireccional; incloure hiperenllaços a informació relacionada, i habilitar l'ús de mecanismes d'alerta.

Les cambres no poden registrar ni controlar els usuaris per restringir-los l'accés, ni tampoc fer un seguiment dels usuaris que segueixen una informació concreta, sense el seu consentiment exprés

La primera estratègia destacable que fixa aquest darrer conjunt de mesures per tal de posar en pràctica el principi de transparència és la de subministrar la informació parlamentària en formats oberts i estructurats⁴⁹. Un

⁴⁸ COTINO HUESO, L. "Retos jurídicos de la democracia y la participación electrónicas". A: *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 35. pàg. 75 a 199. La cita correspon a la pàg. 81.

⁴⁹ Sobre la política d'estàndards oberts s'afirma que: "(...) favorece un gobierno más abierto, más barato y mejor conectado a sus ciudadanos". A més, permet dissenyar "servicios en torno a estándares abiertos para que más personas puedan tener una participación activa en los asuntos del estado, además de permitir la conexión entre los servicios del sector público y privado. De este modo las empresas pueden reutilizar el código fuente para procesar sus datos e incluirlos en sus propios productos y servicios comerciales". Vegeu: "Principios de estándares abiertos para la interoperabilidad: software, datos y formatos en el gobierno abierto". A: *Universo Abierto. Blog de la biblioteca de la Facultad de Traducción y Documentación de la Universidad de Salamanca*. Text disponible: <http://www.universoabierto.com/10890/principios-de-estandares-abiertos-para-la-interoperabilidad-software-datos-y-formatos-en-el-gobierno-abierto/> (última consulta, 01.10.2013).

exemple de format obert i estructurat és el XML, aquest format és llegible pels ordinadors, i així es facilita la posterior reutilització d'aquesta informació i també l'anàlisi per diferents actors.

Per facilitar també la reutilització de la informació relacionada amb el funcionament dels parlaments i la seva activitat legislativa cal que les dades siguin de fàcil descàrrega. A continuació, la Declaració destaca la importància de garantir la privacitat ciutadana. En aquest punt, es reclama que les pàgines web de les institucions parlamentàries tinguin una política de privacitat concreta i precisa per tal que els usuaris sàpiguen com es tractarà i per a què s'utilitzarà la informació personal que es recopili mentre fan ús del web. A més, es fan dues precisions respecte d'això. En primer lloc, el text que comentem requereix que els parlaments no puguin posar en marxa en els seus webs mecanismes de registre o de control dels usuaris amb la intenció de restringir l'accés al públic. En segon lloc, la Declaració també veta la possibilitat que es realitzi un control o un seguiment dels usuaris que segueixen una informació concreta, sense que se'n demani el consentiment exprés. Així mateix, la Declaració determina que l'actualització dels webs o els portals parlamentaris és un element imprescindible per garantir un nivell òptim de transparència, igual que la utilització d'uns mecanismes de cerca estables i fàcils d'utilitzar pel conjunt de la ciutadania, que facilitin trobar de forma ràpida aquella informació que en cada moment sigui necessària⁵⁰. A la vegada, cal que es conservi en el temps aquesta informació, a través dels mitjans adients, com per exemple a través d'URL de caràcter permanent.

Ultra això, i també amb la intenció de facilitar la localització de la informació per part dels ciutadans, la DTP demana que la informació del web parlamentari estigui convenientment hipervinculada a d'altra informació rellevant respecte de la cerca o de la informació que en

⁵⁰ La pàgina web del Parlament de Catalunya té habilitat un buscador amb dos nivells de cerca: una senzilla, que permet la cerca per paraules, i una cerca avançada que permet buscar la informació per camps parametritzats.

cada moment estigui consultant l'usuari. A continuació, la iniciativa comentada encoratja les cambres legislatives a posar en marxa serveis d'alerta que permetin als ciutadans subscriure-s'hi i rebre de forma periòdica a través de missatges de correu, SMS o d'altres tecnologies, notícies sobre els assumptes sobre els quals estant fent un seguiment⁵¹.

Finalment, entre les mesures indicades per permetre l'accés electrònic i l'anàlisi de la informació parlamentària, destaca la necessitat de facilitar la comunicació bidireccional, això és, la utilització d'eines tecnològiques interactives que, d'una banda, permetin als ciutadans expressar la seva opinió respecte al funcionament de les cambres i també sobre els textos legislatius en tramitació, i de l'altra, la comunicació directa amb els parlamentaris i amb personal al servei de les institucions parlamentàries⁵².



Certament, tota aquesta bateria de mesures estan ben alineades amb un dels objectius centrals de la Declaració sobre la transparència parlamentària, que no és un altre que la facilitació de la reutilització de la informació. En la mesura que els elements recollits en la Declaració són progressivament implementats per les cambres legislatives, es facilita la tasca de les organitzacions de la societat civil dedicades al monitoratge i al control dels parlaments. Aquestes organitzacions amb la informació que extreuen de les webs parlamentàries i amb l'aplicació d'eines tecnològiques estan desenvolupant el que s'ha denominat com a "parliamentary informatics"⁵³. Aquesta

⁵¹ Actualment, el Parlament de Catalunya a través del seu web permet la subscripció i la sindicació als seus continguts a través del correu electrònic, de RSS i de podcasts.

⁵² Al web del Parlament ja es posa a disposició del públic informació i accés directe a les diferents eines i xarxes socials utilitzades, tant per la institució com pels diputats.

⁵³ Així ho explica MANDELBAUM: "A rapidly growing trend in parliamentary monitoring is the use of e-democracy and eparticipation tools, often referred to as 'parliamentary

informatics', to aggregate information, generate visualizations, and facilitate citizen participation in parliamentary monitoring and political processes. Parliamentary informatics are used by approximately 40 percent of PMOs surveyed for this project (...) Websites, when paired with parliamentary informatics, are often user-friendly and visually attractive, reflecting a trend within the informatics community toward creating —beautiful, compelling content. Informatics facilitate the sharing of this content through the use of 'widgets', which allow visitors to post content on their own websites or social networking pages —like Facebook— thereby expanding the reach of PMOs to new audiences". MANDELBAUM ANDREW G. per al *National Democratic Institut* i per al Banc Mundial: "Strengthening Parliamentary Accountability, Citizen Engagement and Access to Information": *A Global Survey of Parliamentary Monitoring Organizations*. September 2011". pàg. 11.

Un dels objectius centrals de la Declaració sobre la transparència parlamentària és facilitar la reutilització de la informació.

D'aquesta manera, els ciutadans també poden accedir a la informació que faciliten les organitzacions dedicades al monitoratge i al control dels parlaments (parliamentary informatics), que funcionen com a intermediaris i faciliten dades tractades i endreçades, amb valor afegit

Per concloure aquest apartat, hem de destacar que el Parlament de Catalunya no és aliè a les tendències i mesures aquí comentades, ans al contrari, n'és plenament conscient, tal com demostra no només el grau de desenvolupament del seu web sinó també el contingut

ary informatics', to aggregate information, generate visualizations, and facilitate citizen participation in parliamentary monitoring and political processes. Parliamentary informatics are used by approximately 40 percent of PMOs surveyed for this project (...) Websites, when paired with parliamentary informatics, are often user-friendly and visually attractive, reflecting a trend within the informatics community toward creating —beautiful, compelling content. Informatics facilitate the sharing of this content through the use of 'widgets', which allow visitors to post content on their own websites or social networking pages —like Facebook— thereby expanding the reach of PMOs to new audiences". MANDELBAUM ANDREW G. per al *National Democratic Institut* i per al Banc Mundial: "Strengthening Parliamentary Accountability, Citizen Engagement and Access to Information": *A Global Survey of Parliamentary Monitoring Organizations*. September 2011". pàg. 11.

⁵⁴ Una iniciativa ben coneguda de reutilització d'informació parlamentària o de "parliamentary informatics" és www.opencongress.org. Aquesta iniciativa està gestionada per la Sunlight Foundation.

de l'article 202 del seu Reglament. Així, aquest precepte regulador de les TIC, en l'apartat 1, obliga la cambra a "(...) disposar de mitjans adequats pel que fa a les tecnologies de la informació i de la comunicació, per tal d'augmentar la quantitat i la qualitat de la informació parlamentària a l'abast dels ciutadans, definir estratègies sobre participació democràtica, impulsar iniciatives relacionades amb l'aprenentatge virtual i modernitzar la gestió del Parlament, amb vista a incrementar l'eficiència i l'eficàcia dels serveis que presta, i potenciar la racionalització de les formes de treball i la connexió amb la resta d'administracions i de centres d'interès i rellevància públics". És més, per evitar que per falta de recursos no es desenvolupin les accions previstes, es preveu, en l'apartat 3, l'obligatorietat de consignar al pressupost les assignacions de recursos suficients per atendre aquestes necessitats.

3. Cal una normativa específica que reguli la transparència parlamentària?

En aquest darrer apartat ens centrarem en la necessitat que el Parlament compti amb una normativa específica que reguli la transparència parlamentària, un cop examinat l'actual marc normatiu.

Al llarg de les pàgines anteriors, hem posat de manifest que les principals normes estatals i autonòmiques en relació amb la regulació de l'ús de les TIC en l'activitat del sector públic i les futures normes en relació amb la transparència i l'accés a la informació pública no són aplicables, o només parcialment, a les cambres legislatives. Aquesta situació deriva de la consideració que aquests aspectes, en tant que afecten matèries relacionades amb el funcionament i l'organització de les cambres, han d'estar regulats en les normes pròpies dels parlaments, és a dir en els reglaments, per tal de preservar l'autonomia parlamentària⁵⁵.

⁵⁵ Sobre l'abast de l'autonomia parlamentària i les matèries pròpies dels reglaments de les cambres es poden consultar, entre d'altres, les obres següents: BAYONA ROCAMORA, A.: "Algunes consideracions sobre la reserva de reglament en el Dret parlamentari de Catalunya". A: *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 4, (1986), pàg. 49-

Tal com destacà SANTAOLALLA, d'una lectura de la Constitució de 1978, la reserva reglamentària abasta totes les matèries relacionades amb l'organització i el funcionament de les cambres (art. 72), però segons l'autor, no només abasta aquestes matèries, ja que també caldria incloure-hi totes les que per la seva naturalesa pertanyin al seu àmbit intern⁵⁶. En l'EAC de 2006 es consagra el principi d'autonomia parlamentària (art. 58) tot afirmant que el Parlament "gaudeix d'autonomia organitzativa, financera, administrativa i disciplinària". Aquesta autonomia es plasma en l'atribució de la potestat normativa per tal que el Parlament aprovi el seu propi reglament, el pressupost i fixi l'estatut del personal al seu servei (art. 58.2).

Si es considera que les mesures que proposa la Declaració sobre la transparència parlamentària són pròpies de l'organització interna i del funcionament dels parlaments, caldrà que, en un sistema com el nostre, quan s'escaigui, estiguin previstes i regulades en les normes a través de les quals s'exerceix l'autonomia parlamentària. Tot i així, val a dir que el reconeixement del dret dels ciutadans d'accés a la informació pública per molt que es vulgui exercir davant de les cambres parlamentàries, com no pot ser d'una altra manera d'acord amb la Constitució de 1978, és un element que quedarà regulat en sengles normes amb rang de llei.

59; CILLÁN APALATEGUI, M.C.: "La autonomía de las cámaras y el control de la constitucionalidad de los reglamentos parlamentarios". A: *Anuario de la Facultad de Derecho*, núm. 3, 1984-1985, pàg. 167-191; DA SILVA, OCHOA, (co-ord.) *Las fuentes de derecho parlamentario*, Bilbao: Parlamento Vasco, 1996; FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ, C.J.: "Reglamentos parlamentarios y ordenamiento jurídico". A: *Revista de Derecho Político*, núm. 9, (1981), pàg. 163-173; GÓMEZ CORONA, E. *La autonomía parlamentaria en la práctica constitucional española*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008; VIVER PI-SUNYER, C. *Naturalesa jurídica, organització i funcionament del Parlament de Catalunya*. Bellaterra: Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona, 1981; Autors diversos. I Jornadas de Derecho Parlamentario, 21, 22 y 23 de marzo de 1984. Madrid: Congreso de los Diputados, 1984.

⁵⁶ SANTAOLALLA LÓPEZ, F. *Derecho Parlamentario Español*. Madrid: Editorial Espasa Calpe, 1990.

Així mateix, aquestes normes contindran els mecanismes de garantia necessaris per preservar l'exercici correcte d'aquest dret per part dels ciutadans. En conseqüència, les futures normes, tant estatal com autonòmica, reguladores de la transparència, l'accés a la informació pública i el bon govern incorporen una remissió als reglaments parlamentaris, tot exhortant-los a desplegar les previsions de les lleis en l'àmbit que els és propi.

A la disposició addicional vuitena, el PLT conclou, de forma força genèrica, que tant el Congrés dels Diputats, com el Senat i les assemblees legislatives de les comunitats autònomes regularan per mitjà dels seus reglaments les mesures concretes per desenvolupar les previsions contingudes en la Llei. En una línia similar, la PLTCat estipula, en la disposició addicional setena, que el Parlament ha de complir "per mitjà del seus propis instruments de publicitat i de manera adaptada a la seva pròpia naturalesa institucional, les obligacions de transparència a què es refereixen els articles 9.1, lletres a), b), c) i d)⁵⁷; 9.2⁵⁸; i 11, lletres a), b), c) ,d) i e)⁵⁹". Aquesta previsió

⁵⁷ En l'article 9 de la PLTCat es defineix la informació institucional i organitzativa: "1. La informació institucional i organitzativa ha d'incloure: a. La descripció de l'organització de l'Administració i dels organismes i ens públics vinculats o dependents, així com de les societats i fundacions públiques i els consorcis dels quals l'Administració forma part. b. L'estructura organitzativa interna de l'Administració i dels organismes i entitats a què es refereix la lletra anterior, amb la identificació dels seus responsables. c. Les funcions desenvolupades, amb indicació de l'ens, entitat o òrgan que en cada cas les exerceix. d. La relació de llocs de treball i els de contractació temporal, siguin o no de plantilla, així com la relació dels alts càrrecs".

⁵⁸ En l'apartat 9.2 del PLTCat s'estipula que: "La informació organitzativa també ha d'indicar el nombre d'alliberats sindicals existents en l'àmbit de l'Administració i ens que en depenen, amb indicació dels sindicats corresponents, dels costos que els alliberaments generen a l'Administració i el nombre d'hores sindicals utilitzades".

⁵⁹ Pel que fa l'article 11, aquest article regula la transparència en la gestió econòmica i pressupostària i en la patrimonial: "1. La transparència en la gestió econòmica i pressupostària ha d'incloure: a. El pressupost, amb la descripció de les partides pressupostàries anuals i de les dades de la seva execució, de manera que es pugui conèixer el seu grau d'execució amb caràcter trimestral. b. Les retribucions, activitats i bens dels membres del govern i dels alts càrrecs de l'Administració pública, així

està en sintonia amb allò que disposa l'article 3.5 del mateix PLCat, ja que aquest darrer subjecta al Parlament *in totum* a les previsions dels títols II (Transparència) i III (Informació pública) de la Llei, però únicament "en relació amb les seves activitats subjectes a dret administratiu". Aquesta restricció quant a les obligacions de transparència activa, solament respecte d'aquelles activitats que quedin subjectes a dret administratiu, ens sembla destacable i criticable, com ja vàrem apuntar en un altre lloc⁶⁰.

Proposició de Llei de transparència i accés a la informació pública

Tram. 202-00014/10

Iniciativa legislativa del conjunt dels grups parlamentaris

D'altra banda, vistes les limitacions que provoca la disposició anterior sobre la transparència en una institució tan particular i característica com és el Parlament de Catalunya, la disposició addicional vuitena preveu un règim especial en la matèria. Dit en altres paraules, la importància de les funcions que desenvolupa el Parlament en el sistema democràtic obli-

com el personal directiu dels ens públics, societats, fundacions i consorcis, així com de les indemnitzacions que perceben quan deixin de desenvolupar el càrrec. c. Les resolucions dictades per l'òrgan competent per instruir i resoldre els expedients relatius a les declaracions d'activitats, patrimonial i d'interessos dels alts càrrecs i a la inscripció en els registres corresponents, en aplicació de la normativa sobre incompatibilitats dels alts càrrecs. d. La informació general sobre les retribucions percebudes pels empleats públics, agrupada en funció dels nivells i cossos existents. e. El cost de les campanyes de publicitat institucional."

⁶⁰ Com vàrem destacar: "Ello no deja de ser llamativo y sorprendente, en tanto que el acceso a la información de los órganos parlamentarios, por ejemplo, cobra mayor interés en relación con su actividad política que en el ámbito del uso instrumental del Derecho Administrativo, relativo a la gestión del personal y patrimonial, a los contratos y a otras actividades puramente accesorias". Vegeu: VELASCO RICO, C.I.: "Análisis en clave competencial del proyecto de ley estatal sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno". A: *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 17, (2013). pàg. 279-328. La cita correspon a la pàg. 286.

ga a establir una regulació específica en matèria de transparència per a aquesta institució. Així, en la disposició que comentem, en plena consonància amb els objectius i les mesures proposades per la Declaració sobre la transparència parlamentària, un cop reafirmat el principi d'autonomia parlamentària, determina que el "Parlament de Catalunya promourà les modificacions necessàries en el Reglament del Parlament i en les seves normes de règim i govern intern" amb diversos objectius.

En primer lloc, caldrà modificar el Reglament, per tal que s'actualitzin i s'ampliïn els procediments de participació dels ciutadans en el

bleixi un procediment de consolidació de les lleis que siguin modificades parcialment. Segons la Proposició de Llei, aquest procediment de consolidació ha de produir a textos amb valor jurídic que substitueixin i deroguin les lleis que siguin objecte de la consolidació.

4. Reflexions finals

Actualment, tant a escala local com regional, però també a escala global, s'estan desenvolupant múltiples iniciatives relacionades amb la transparència de les institucions públiques i de les institucions relacionades amb la governança política i econòmica.



procés legislatiu. En segon lloc, es preveu que la norma pròpia del Parlament especifiqui procediments i mesures a fi de facilitar l'accés a la informació parlamentària. A més, en tercer lloc, a través de la modificació del Reglament, caldrà que es regulin mesures per tal de fer accessibles tant la documentació com la informació parlamentària.

A continuació, es preveu el desenvolupament de dues mesures llargament demandades per les organitzacions de monitoratge parlamentari com són, d'una banda, la provisió d'informació relativa al compliment de les obligacions dels diputats en matèria d'incompatibilitats, declaracions d'activitats i béns, i altres deures i obligacions, i de l'altra, l'accés als currículums de les persones proposades per ocupar càrrecs públics, el nomenament de les quals pertoca al Parlament.

Finalment, en l'apartat 2 de la disposició addicional vuitena del PLCat es preveu una mesura que no només deriva del principi de transparència, sinó que està vinculada amb la simplificació i la qualitat normatives, i, també, amb la garantia del principi de seguretat jurídica. Ens referim a la provisió que el Parlament esta-

Les cambres legislatives no han quedat al marge d'aquest corrent que pretén fer el seu funcionament més proper i més comprensible per als ciutadans, en un intent de lluitar contra la creixent desafecció política i de millorar el funcionament dels sistemes tradicionals de democràcia representativa, fins i tot introduint instruments propis de la democràcia participativa.

Com molt bé apunta GUTIÉRREZ RUBÍ, les obligacions de transparència s'han de mantenir al llarg del temps i s'han de desenvolupar cada dia i no únicament cada quatre anys⁶¹, i les mesures proposades per la Declaració sobre la transparència parlamentària van justament en aquesta direcció, la mateixa que, d'altra banda, ha pres el Parlament de Catalunya.

De l'anàlisi que hem fet de les mesures proposades per la Declaració sobre la transparència, en contrast amb les que ja s'han posat en marxa en el Parlament de Catalunya, podem

⁶¹ L'autor exposa les seves idees sobre això al document *Opportunities for an Open Parliament* consultable a: <http://www.gutierrez-rubi.es/2012/05/31/opportunidades-para-un-parlamento-abierto/> (últim accés, 06.10.2013).

concloure que hi ha un alt grau de compliment per part de la cambra catalana.

En aquest sentit, tal com va comprovar RUBIO, el web del Parlament català compleix amb tots els requisits, i ha implementat totes les eines necessàries, per considerar-lo com un veritable web 2.0⁶². A més, la propera reforma de l'ordenament jurídic tant en l'àmbit legal (tot i les seves mancances) com, sobretot, de la futura modificació del Reglament del Parlament reforçaran l'obligatorietat d'implementar aquestes mesures tendents a la transparència de la institució, tot i ampliant-ne l'abast.

Val a dir que la previsió normativa d'aquestes mesures ha d'anar acompanyada de la dotació dels recursos que siguin menester per poder-les aplicar plenament.

La reforma normativa vers la transparència ha d'anar al compàs d'un canvi en la cultura organitzativa en el funcionament de les institucions, que han d'interioritzar que la informació que produeixen i/o utilitzen no els pertany a elles, sinó als ciutadans

A més, aquesta reforma normativa ha de compassar-se amb un canvi en la cultura organitzativa i en el funcionament de les institucions, que han d'interioritzar, definitivament, que la informació que produeixen i/o utilitzen no els pertany, sinó que els seus veritables titulars són els ciutadans.

En els temps que ens ha tocat viure, més que mai, la transparència és essencial i les decisions que es prenguin ara en aquesta matèria tindran un impacte, per bé o per mal, en moltes qüestions transcendentals per al futur del país.

Rebut el 10.10.2013

⁶² RUBIO, R: "Nuevas tecnologías y transparencia parlamentaria". A: *Comunicación política 2.0, Cuadernos de comunicación Evoca*, núm. 5 (2011). Text disponible a: <http://www.rafarubio.es/portfolio-item/nuevas-tecnologias-y-transparencia-parlamentaria/> (última consulta, 06.10.2013).

**El camí cap a la necessària transparència política:
comentaris a la Declaració
sobre la transparència parlamentària**

Clara Isabel Velasco Rico

*Professora lectora de Dret Administratiu
de la Universitat Pompeu Fabra*

Aquest article analitza els aspectes principals de la Declaració sobre la transparència parlamentària i les mesures concretes que s'hi proposen. A més, es contrasten els principis de la Declaració amb la normativa actualment vigent en matèria d'accés a la informació i amb els projectes normatius que estan en curs d'elaboració, és a dir, el Proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno i la Proposició de Llei catalana de transparència, accés a la informació pública i bon govern, malgrat que aquesta última encara estigui en fase d'estudi i redacció.

Ambdós projectes normatius contenen previsions específiques sobre les obligacions de transparència predicables de les cambres legislatives i incorporen remissions als seus reglaments respectius, per tal de salvar l'autonomia organitzativa que se'ls garanteix a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia. A la vegada, es fa un seguiment sobre el grau de compliment que el Parlament de Catalunya ha assolit respecte de les mesures reclamades per la Declaració, mesures que s'han posat en marxa fins ara sense la necessitat que existís un marc normatiu específic.

Paraules clau: transparència, parlaments, tecnologies de la informació i la comunicació (TIC), reutilització.

**Eth camin entara transparéncia politica de besonh:
comentaris ara declaracion
sus era transparéncia parlamentària**

Clara Isabel Velasco Rico

*Professora lectora de Dret Administratiu
dera Universitat Pompeu Fabra*

Aguest article qu'analise es aspèctes principaus dera Declaracion sus era transparéncia parlamentària e es mesures concrètes que s'i prepausen. Ath delà, se contrasten es principis dera Declaracion damb era nòrma actuauments en vigor en matèria d'accès ara informacion e damb es projèctes normatius que son en cors d'elaboracion, ei a díder, eth Proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno e era Proposicion de lei catalana de transparéncia, accès ara informacion pública e bon govèrn, maugrat qu'aguesta darrèra encara sigue en fasa d'estudi e de redaccion.

Ambdús projèctes normatius contien previsions especificques sus es obligacions de transparéncia predicables des crambes legislatiues e incorpòren remissions as sòns reglaments respectius, entà de salvar era autonomia organizativa garantida ena Constitucion e en Estatut d'autonomia. Ath madeish viatge, se susvelhe sus eth grad de compliment qu'eth Parlament de Catalonha a arrenhut per çò qu'ei des mesures reclamades pera Declaracion, mesures que s'an metut en marcha enquia ara sense eth besonh qu'existisse un marc normatiu especific.

Mots clau: transparéncia, parlaments, tecnologies dera informacion e era comunicacion (TIC), reutilizacion.

**El camino hacia la necesaria transparencia política:
comentarios a la Declaración
sobre la transparencia parlamentaria**

Clara Isabel Velasco Rico

*Profesora lectora de Derecho Administrativo
de la Universidad Pompeu Fabra*

Este artículo analiza los aspectos principales de la Declaración sobre la transparencia parlamentaria y las medidas concretas que se proponen. Además, se contrastan los principios de la Declaración con la normativa actualmente vigente en materia de acceso a la información y con los proyectos normativos que están en curso de elaboración, es decir, el Proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y la Proposición de ley catalana de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, aunque ésta última todavía esté en fase de estudio y redacción.

Ambos proyectos normativos contienen previsiones específicas sobre las obligaciones de transparencia predicables de las cámaras legislativas e incorporan remisiones a sus reglamentos respectivos, con el fin de salvar la autonomía organizativa que se les garantiza en la Constitución y en el Estatuto de autonomía. A la vez, se hace un seguimiento sobre el grado de cumplimiento que el Parlamento de Cataluña ha alcanzado respecto de las medidas reclamadas por la Declaración, medidas que se han puesto en marcha hasta ahora sin la necesidad de que existiera un marco normativo específico.

Palabras clave: transparencia, parlamentos, tecnologías de la información y la comunicación (TIC), reutilización.

**The path to necessary political transparency:
comments on the parliamentary
declaration on transparency**

Clara Isabel Velasco Rico
*Administrative Law lecturer
at the Universitat Pompeu Fabra*

This paper analyses the main aspects of the Declaration on Parliamentary Transparency and the specific measures it proposes. Moreover, it contrasts the principles of the Declaration with current regulations on matters of access to information and regulatory projects that are being drafted, that is, the Draft Law on Transparency, Access to Public Information and Good Government and the Proposed Catalan Legislation on Transparency, Access to Public Information and Good Governance, although the latter is still under study and drafting.

Both regulatory projects contain specific provisions on predictable transparency obligations of the legislative chambers and include references to their respective regulations, to save the organisational autonomy guaranteed by the Spanish Constitution and the Statute of Autonomy of Catalonia. Likewise, it monitors the degree the Parliament of Catalonia has achieved with respect to the measures required by the Declaration, measures that have been implemented to date without the need for an existing specific regulatory framework.

Keywords: transparency, parliaments, information and communication technologies (ICT), reutilisation.

**Le chemin vers la nécessaire transparence politique:
commentaires à la déclaration
sur la transparence parlementaire**

Clara Isabel Velasco Rico

*Professeure et lectrice de Droit administratif
à l'Université Pompeu Fabra*

Le présent article analyse les principaux aspects de la Déclaration sur la transparence parlementaire et les mesures concrètes qui y sont proposées. Les principes de la Déclaration sont en outre contrastés avec la réglementation actuelle en matière d'accès à l'information et avec les projets normatifs en cours d'élaboration, à savoir le Projet de loi de transparence, d'accès à l'information publique et de bonne gouvernance, et la Proposition de loi catalane de transparence, d'accès à l'information publique et de bonne gouvernance, bien que cette dernière soit encore en phase d'étude et de rédaction.

Ces deux projets de réglementation contiennent des prévisions spécifiques sur les obligations de transparence applicables aux chambres législatives, ainsi que des renvois à leurs règlements respectifs, afin de préserver l'autonomie organisationnelle qui leur est garantie par la Constitution espagnole et le statut d'autonomie. L'application des mesures énoncées dans la Déclaration, qui ont été mises en œuvre jusqu'ici sans la nécessité d'un cadre réglementaire spécifique, font l'objet d'un suivi en parallèle.

Mots-clés : transparence, parlements, technologies de l'information et de la communication (TIC), réutilisation.

Novetat legislativa: El Projecte de Llei de governs locals, la norma bàsica del règim local de Catalunya

Joan Cañada

*Secretari de Cooperació i Coordinació de les Administracions Locals
del Departament de Governació i Relacions Institucionals
de la Generalitat de Catalunya*

Llicenciat en Dret per la Universitat Autònoma de Barcelona.

En l'anterior legislatura fou director general d'Administració Local. Anteriorment havia estat regidor de l'Ajuntament d'Olot. Ha presidit la Comissió d'experts per a l'elaboració de les bases del Projecte de Llei de governs locals i ha dirigit la redacció del text articulat i l'estudi de les al·legacions al Projecte.



1. Antecedents
2. La Llei, objectius i principis
3. Els principals canvis que comportarà la Llei
4. Sobre el funcionament dels governs locals
5. L'impacte econòmic
6. Reflexions

1. Antecedents

La reforma del règim local a Catalunya ha estat durant molts anys una demanda del sector municipalista. Amb l'aprovació de l'Estatut de 2006, la reforma va esdevenir imprescindible, atès que calia desenvolupar-lo en l'àmbit del règim local. Així, a l'inici de la IX legislatura, el Govern va prendre el compromís de desenvolupar aquesta reforma i presentar un text articulat. La convocatòria anticipada d'eleccions va alterar el calendari previst en un principi, però l'inici de la nova legislatura va permetre reprendre el cronograma i que el Govern de la Generalitat de Catalunya aprovés finalment aquest Projecte de Llei el passat mes de juliol de 2013.

El Govern va aprovar el Projecte de Llei per reformar el règim local a Catalunya el juliol de 2013 per donar resposta a una demanda del sector municipalista de fa molts anys

Els anteriors governs havien estat treballant també en aquest tema, i fins i tot disposàvem de propostes articulades de reforma, que, en molts aspectes ens eren útils, però no suficients. Calia que la reforma actual tingués molt en compte tres aspectes:

- D'una banda, aquesta havia de ser una de les primeres lleis de desenvolupament de l'Estatut. Una llei d'estat que establís les bases del règim local a Catalunya i les interrelacions entre les diferents administracions. I, atès que la competència exclusiva en matèria de règim local és de Catalunya, també calia, amb la reforma, blindar aquesta competència per tal d'evitar temptacions d'invasions competencials, i, en el cas que es produïssin, plantejar instruments perquè fossin superades.

- D'altra banda, el context econòmic i social, i la voluntat d'optimitzar els recursos i alhora ser altament competitiu, obligava a simplificar les estructures administratives,

eliminar les duplicitats d'actuació, així com a assegurar l'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera, per la qual cosa la reforma també havia d'incloure elements que garantissin tots aquests aspectes.

- Finalment, atesa la singularitat dels nostres pobles i ciutats, i la diversitat del nostre territori, calia introduir en el règim local català nous elements per tal de garantir que les activitats i els serveis públics es poguessin prestar a la ciutadania amb la mateixa qualitat, independentment de la grandària del municipi des d'on es gestionessin i fos quin fos el territori on es visqués. Esdevenia necessària la introducció de fórmules de control de qualitat dels serveis prestats pels municipis, fórmules, d'altra banda, altament esteses i inqüestionables en l'àmbit privat.

La reforma del règim local ha tingut en compte tres aspectes: l'establiment de les bases del règim local d'acord amb l'Estatut, la racionalització i simplificació d'estructures administratives, i la introducció de fórmules de control de qualitat

text compacte, que només concentrés tots els aspectes més bàsics i els canvis o modificacions normatives, així com les noves regulacions. Finalment, es va escollir la segona opció, ja que es va considerar més adequat recollir, en un futur text refós, tota la normativa local un cop finalitzés la reforma integral del món local, que quedarà completada amb la necessària Llei de finances locals i la convenient Llei de simplificació local (avui ambdues ja en procés d'elaboració de l'avantprojecte).

El text proposat concentra els aspectes més bàsics i els canvis o modificacions normatives, i deixa per a més endavant la recopilació de tota la normativa local en un text refós, que inclogui la futura Llei de finances locals

Per a l'elaboració del text, es va partir dels treballs previs existents al Departament, de nombroses entrevistes amb diferents actors locals, i de les conclusions que el comitè d'experts va consensuar després de diverses sessions de treball. En aquestes sessions del comitè d'experts es tractaven diversos aspectes que la reforma havia d'incloure, i en quin



Foto: Generalitat de Catalunya

Pel que fa al text articulat, calia decidir si s'apostava per un text extens, que recollís tots els aspectes que afecten i defineixen el món local, fins i tot aquells que ja estan regulats en altres textos, o si, per contra, s'optava per un

sentit la reforma els havia d'afrontar. Això va culminar amb un document de síntesi que recollia un seguit de conclusions, i que va servir de document base per elaborar un text articulat.

L'Avantprojecte fou sotmès a exposició pública i va rebre 35 escrits amb 275 al·legacions, moltes de les quals varen contribuir a millorar el text, que finalment va obtenir l'informe favorable de la Comissió de Govern Local de 15 de juliol de 2013, i va ser aprovat per Acord del Govern de 30 de juliol de 2013.

Així, sense cap mena de dubte, es pot afirmar que aquest Projecte de Llei parteix d'un profund estudi de les necessitats del món local, d'un llarg procés de consulta i entrevistes amb diferents actors locals, i d'un necessari consens polític i territorial.

2. La Llei, objectius i principis

Els objectius principals de la Llei de governs locals se centren, essencialment, a adequar els governs locals de Catalunya als requeriments de l'Estatut i a racionalitzar les estructures locals, i per això determina i clarifica les funcions de cada nivell de govern, assegura la sostenibilitat financera i l'eficiència en la prestació dels serveis i garanteix que tots els ciutadans rebin uns serveis dintre d'uns estàndards mínims de qualitat. Alhora, el projecte simplifica les estructures administratives i evita duplicitats organitzatives i d'actuació, promou el rendiment de comptes, reforça l'estatut dels representants locals i fomenta la transparència, el bon govern i la participació.

La Llei regula, dins d'un sistema integrat, les bases del règim jurídic dels governs locals de Catalunya, les competències locals i les seves diferents modalitats d'exercici, així com les relacions que es poden donar entre els diferents nivells de govern local i entre aquests i la Generalitat, i fixa un marc comú per als diferents governs locals.

El Projecte de Llei proposa els principis que han de guiar tota actuació en relació amb el món local, tant del Govern de la Generalitat com de les entitats locals

La Llei de governs locals preveu els principis que han de guiar tota actuació en relació amb el món local, tant del Govern de la Generalitat com de les entitats locals, com són

l'autonomia local, l'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera; la diferenciació; la subsidiarietat; la racionalitat i no-duplicitat en l'activitat administrativa i en l'exercici de les competències, i en la prestació dels serveis públics; la cooperació i flexibilització en l'exercici de competències; la suficiència financera, i la descentralització.

3. Els principals canvis que comportarà la Llei

Qualsevol projecte normatiu ha de comportar canvi i millora per tal de tenir sentit i estar justificat. El Projecte de Llei de governs locals inclou importants canvis respecte a l'actual situació, que, al nostre entendre, comportaran una clara millora respecte a l'anterior marc jurídic.

Un dels canvis més innovadors que afecten el municipi és l'establiment d'un mandat de creació d'uns estàndards mínims de qualitat dels serveis públics municipals, d'acord amb les entitats municipals i amb respecte al principi de diferenciació, per tal de garantir la prestació dels serveis, així com per fomentar l'autoavaluació municipal i l'establiment de la millora contínua en l'àmbit local. Aquests estàndards, lluny de ser un simple càlcul dels costos dels serveis, costos que necessàriament han de ser diferents segons el territori on es presten i el nombre de beneficiaris, han de tenir en compte molts altres aspectes, com ara la satisfacció dels ciutadans, el resultat de la prestació, etc. Avui és impensable que qualsevol empresa de serveis o productes que tingui un determinat nivell d'implantació, no tingui establert un mecanisme de control de qualitat. D'altra banda, en molts casos, els nostres municipis esdevenen les principals empreses de serveis del nostre entorn, per la qual cosa considerem absolutament fonamental fomentar l'establiment d'aquestes mesures de control de qualitat dels serveis prestats. D'altra banda, la conseqüència prevista quan no es puguin assolir aquests estàndards és que els serveis podran ser encomanats a la comarca. En aquest cas, però, la competència continua residint en el municipi, que participarà en la presa de decisió supramunicipal, mitjançant el consell d'alcaldes.

Una novetat que afecta el municipi és l'establiment d'un mandat per crear estàndards mínims de qualitat dels serveis públics municipals

Una altra mesura altament reclamada en l'àmbit municipal que també recull el Projecte és la supressió de l'assignació de competències com a fórmula que comporta la utilització dels ens locals per realitzar la gestió ordinària dels serveis propis de l'Administració de la Generalitat. D'aquesta forma ja no serà possible que els ens locals estiguin obligats a prestar serveis encomanats per la Generalitat, si aquesta no li traspasa els fons suficients per fer-ho.

En un altre ordre de coses, s'ha discutit des de fa molts anys sobre l'oportunitat d'aprofitar una reforma local per promoure una fusió obligatòria. Som de l'opinió que la fusió obligatòria de municipis amb un determinat nombre d'habitants pot resultar del tot contraproductiu. Així, la desaparició de l'estatus municipal pot no representar cap estalvi ni millora en un determinat territori. Per tal que una fusió sigui reeixida cal que al territori ho justifiquin elements històrics, identitaris, geogràfics i econòmics. Només en aquests casos tindrà sentit estimular la fusió mitjançant un programa d'incentius que preveu la reforma. La fusió perquè sí no aporta cap valor al sistema. Municipi petit no és igual a municipi inviable, i les dades econòmiques ho demostren sobradament; són els municipis més petits, en el seu conjunt, els menys endeutats i els que tenen resultats econòmics percentualment millors a Catalunya.

Pel que fa a les entitats municipals descentralitzades (EMD), la reforma preveu requisits més rigorosos per a la constitució de noves entitats. Cal que hi concorrin circumstàncies de naturalesa geogràfica, històrica, social, econòmica o administrativa que ho requereixin; cal que l'entitat pugui comptar amb els recursos suficients per exercir amb la qualitat necessària les seves competències i atribucions; i cal que la constitució no comporti una pèrdua de qualitat en la prestació de serveis

generals del municipi i en garanteixi un nivell similar a la nova entitat. Més exigibilitat inicial garantirà més viabilitat i consens en la seva relació amb el municipi corresponent, i evitarà situacions de conflicte en el futur, que actualment es produeixen en molts casos.



Foto: Generalitat de Catalunya

S'introdueix l'elecció dels òrgans de govern per llistes obertes, en les quals totes les candidatures han de figurar en un únic full i ha de resultar escollit president el candidat més votat, la qual cosa fomenta la màxima participació en l'àmbit electoral més proper. També es determinen amb més claredat les competències que poden tenir i es faculta la Generalitat per suprimir les EMD que no presentin els seus comptes a la Sindicatura de Comptes durant dos exercicis pressupostaris seguits. Actualment, tot i que la situació ha millorat enormement, encara hi ha un percentatge massa alt d'entitats municipals descentralitzades que no presenten els seus comptes dins dels terminis legals.

Les comarques, amb la reforma proposada, mantenen la seva estructura territorial i la seva identitat, però evolucionen cap a un nou model perquè el consell comarcal esdevingui el principal ens prestador de serveis mancomunats

Un dels ens locals que presenta més novetats en la reforma són les comarques, que, si bé mantenen l'estructura territorial, veuen com les seves institucions evolucionen cap a un nou model. Els consells comarcals esdevenen el principal ens prestador de serveis mancomunats. En els municipis i EMD inferiors a 1.000 habitants, la comarca prestarà, en tot cas, els serveis mínims de recollida de residus, abastament domiciliari d'aigua potable, neteja viària, control d'aliments i begudes. El principal òrgan de govern de les comarques –el plenari– serà el consell d'alcaldes, format per tots els alcaldes de la comarca. El govern comarcal serà exercit directament i de forma comuna per tots els municipis. Els acords s'adoptaran per consens de tots els membres i només quan aquest no sigui possible s'adoptaran per vot ponderat segons la seva població. Amb l'establiment del consell d'alcaldes, desapareixen els consellers comarcals, com a càrrecs de representació política. Aquest canvi, lluny de representar una pèrdua democràtica, deixa el govern de les comarques als màxims representants de cada municipi, resultants de les respectives eleccions municipals i, per tant, amb tota la representativitat dels seus ciutadans i amb plena legitimitat democràtica. Això suposa, sens dubte, un avenç també en aquest aspecte, tenint en compte que el sistema actual deixava el nomenament dels consellers comarcals a la decisió exclusiva dels partits polítics. Als consells comarcals es podrà crear una junta de govern formada per alcaldes, amb un màxim de set membres, que garantirà el pluralisme polític, ja que haurà de tenir en compte els resultats electorals i el nombre de regidors per a la seva composició. El ple resoldrà el nomenament i el cessament de la persona titular de la gerència, a proposta del president o presidenta, que haurà de ser personal directiu professional i estar preparat per exercir la seva responsabilitat.

Els consells comarcals de l'àrea metropolitana es veuran afectats pel desenvolupament d'aquesta Llei, per tal d'evitar estructures sobreposades. Pel que fa a la comarca del Barcelonès, comportarà la supressió íntegra del seu consell comarcal per integrar-se a l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Pel que fa

a les comarques del Vallès Occidental, Maresme i Baix Llobregat, els consells comarcals respectius hauran d'adaptar-se. En qualsevol cas, totes les comarques mantenen, com deia, la seva territorialitat i la seva identitat.

Pel que fa a les vegueries, calia assolir un doble encaix. D'una banda, integrar-les com a estructura bàsica local prevista en el nostre Estatut, i de l'altra aconseguir que les diputacions catalanes es coordinessin amb la resta d'administracions i s'integressin provisionalment, fins a la seva desaparició, en el sistema institucional de Catalunya. Així, els consells de vegueria substituiran les diputacions provincials quan es compleixin les condicions previstes en la disposició transitòria primera de la Llei 30/2010. Mentre això no es produeixi, la Llei de vegueries i les determinacions d'aquesta Llei que s'hi refereixen, s'entenen aplicables a les diputacions provincials. No obstant això, mentre no es constitueixin els consells de vegueria, les competències pròpies atribuïdes per aquesta Llei a les vegueries, les exerciran els municipis (fora de les funcions d'assistència, coordinació i cooperació, que s'entenen aplicables a les diputacions –i que, de fet, és el que presten). La Llei defineix un nucli de competències pròpies de la vegueria, i crea la comissió de coordinació territorial en cada una, que vetlla per la coordinació entre la Generalitat i la corresponent vegueria en cada territori. Igualment, i aquest creiem que és un aspecte molt interessant, es crea la comissió de presidents comarcals, que coordinarà cada vegueria amb les seves comarques o àrees metropolitanes.

La vegueria assoleix un doble encaix: s'integra com a estructura bàsica local prevista en l'Estatut i aconsegueix que les diputacions catalanes es coordinin amb la resta d'administracions i s'integrin provisionalment, fins a la seva desaparició, en el sistema institucional de Catalunya

Ara bé, uns dels canvis més substancials d'aquesta reforma són els que afecten el sector públic local, atès que es determina que el sistema de cooperació interadministrativa ordinari voluntari és el conveni, i s'estableix la impossibilitat de crear noves mancomunitats i

consorcis per a la prestació de nous serveis si aquests es poden prestar per la comarca o, si escau, l'àrea metropolitana, reforçant les estructures existents i evitant la proliferació de nous ens. També es fomenta la transparència, la solvència i la presentació de comptes, i se'n preveu la dissolució forçosa en cas de situacions deficitàries que no es corregeixin, o en cas de manca de presentació dels comptes anuals a la Sindicatura de Comptes durant dos exercicis consecutius.

4. Sobre el funcionament dels governs locals

El projecte també reforça l'estatut del representant local i li reconeix el dret a la retribució. Així, s'estableix que la Llei de pressupostos fixarà anualment els límits màxims per percebre, d'acord amb el tipus d'ens local, la població, la capacitat financera i les tasques i funcions assignades en cada cas. Es regulen els sous dels alcaldes amb un doble objectiu: d'una banda, es pretén protegir els electes normalitzant el fet que qui es dedica a aquesta tasca ha de poder percebre una retribució econòmica. D'altra banda, els ciutadans ens demanen, cada cop més, més transparència, per això la regulació dóna llum als imports que poden percebre tots els alcaldes i per quins conceptes, per tal d'evitar la sensació que les percepcions econòmiques dels representants públics poden ser il·limitades o no subjectes a cap control. A més, la limitació del conjunt de retribucions i drets

Pel que fa a la transparència, el text estableix que els municipis i entitats municipals descentralitzades de més de 5.000 habitants, les comarques i els consells de vegueria han de disposar d'un portal de la transparència, que s'ha de configurar per tal de permetre una consulta àgil i ràpida dels ciutadans. Aquests portals s'hauran d'integrar en el Portal de la transparència de la Generalitat d'acord amb els criteris de coordinació establerts per decret. Es garanteix, així, el dret d'accés a la informació pública dels ens locals i aquests han d'ajustar la seva actuació al principi de bon govern, en els termes bàsics previstos a la Llei. Igualment, es reconeix el dret d'iniciativa per presentar propostes per part dels ciutadans, i els municipis i les entitats municipals descentralitzades de més de 5.000 habitants hauran de disposar d'un reglament de participació ciutadana.

5. L'impacte econòmic

L'entrada en vigor de la Llei de governs locals iniciarà un estalvi econòmic en tot el món local, que s'anirà consolidant en els mesos posteriors, ja que la normativa que es dicti per desplegar-la provocarà la materialització de l'impacte econòmic i serà aleshores quan s'evidenciaran concretament els importants beneficis que se'n derivaran.



Foto: Generalitat de Catalunya

d'assistència, en còmput global, a un percentatge màxim sobre els ingressos ordinaris del pressupost, comportarà que els acords municipals sobre retribucions s'ajustin a un principi elemental de sostenibilitat financera.

Amb la Llei de governs locals hi haurà un estalvi econòmic en tot el món local que pot representar fins a 1.000 milions d'euros en una legislatura, segons el que recull la memòria sobre l'impacte econòmic de la proposta

Hi ha uns articles i unes disposicions a la Llei de governs locals que constitueixen les bases de les quals depenen els beneficis de l'impacte econòmic de la norma. En concret, es refereix als articles 54 (gestió mancomunada dels serveis municipals quan no s'assoleixin estàndards de qualitat), 55 (gestió dels serveis municipals de municipis i EMD menors de 1.000 habitants per part de la comarca) i 57 (supressió dels consellers comarcals), i a les disposicions addicional primera i amb més impacte econòmic (mesures de redimensionament del sector públic local) i transitòries primera (modificacions comarcals derivades de l'existència de l'Àrea Metropolitana), tercera (extinció i liquidació de les comunitats de municipis) i setena (dissolució de consorcis), principalment.

Les dades resultants es mouen dins d'una forquilla en la mesura que hi conflueixen una pluralitat d'ens locals que abracen naturaleses, funcionalitats i dimensions diferents. Per tant, hi haurà una pluralitat d'escenaris que el desenvolupament de la Llei de governs locals ha d'acabar de definir, ja que aquesta és una llei de bases del règim local català, de desenvolupament de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. En qualsevol cas, la memòria de l'impacte econòmic de la norma estableix un possible estalvi de fins a 1.000 milions d'euros en una legislatura, quan la norma s'apliqui íntegrament.

6. Reflexions

No puc finalitzar aquest escrit sense incidir en algunes qüestions, dubtes o preguntes que genera un projecte com el que presentem. De tots és sabut que l'Estat també ultima una reforma estatal que, en alguns aspectes, fins i tot va en direcció contrària a la nostra reforma. Així, ¿com podrem aplicar la nostra pròpia reforma si l'estatal tira endavant? La nostra reforma, en tant que desplega l'Estatut i la competència exclusiva de la Generalitat, és la que ha de ser aplicable a Catalunya. Per aquesta raó, la reforma estatal tindrà, en tot cas, caràcter supletori i no podrà, més enllà del quadre constitucional i bàsic local, ser aplicable en tot allò que contradigui o alteri el règim propi de Catalunya, atès que la compe-

tència exclusiva en matèria de règim local prevista a l'Estatut de 2006, així com la singularitat del règim institucional de la Generalitat –que integra l'organització territorial local– no van ser recorregudes ni modificades ni qüestionades pel Tribunal Constitucional, atesa la interpretació ajustada a la carta magna que en va realitzar.

Som conscients que el millor dels escenaris per a l'aplicació serena d'una norma d'aquest abast i importància, és cercar la més absoluta seguretat jurídica, i evitar, en qualsevol cas, una situació d'incertesa o interpretació en aquells aspectes que es puguin encavalcar. Estem convençuts que en el procés de tramitació de la norma estatal s'acabarà assumint el compromís adquirit amb el Govern de la Generalitat que en cap cas la norma estatal podrà afectar Catalunya en tot allò que la mateixa norma catalana desplegui. Qualsevol altra cosa, esdevindria inconstitucional. El nostre país no pot renunciar a desenvolupar un model de règim local propi, que ha de contribuir a continuar situant els ens locals de Catalunya, com a model de bona gestió, de bona convivència, i de recerca contínua cap a l'excel·lència.

Rebut el 20.9.2013

Entrevista: Nous estats de la UE

Andreu Olesti Rayo

*Catedràtic de Dret Internacional públic
i director de l'Institut de Dret Públic de la UB*

Llicenciat en Dret i en ciències econòmiques per la Universitat de Barcelona (UB) i doctor en Dret per aquesta mateixa universitat. És catedràtic de Dret Internacional públic, especialitat de dret comunitari europeu, i director de l'Institut de Dret Públic de la UB, universitat de la qual és professor des del 1987. A l'actualitat, també dirigeix el Màster d'Especialització en Dret de la Unió Europea i és cap d'estudis de la diplomatura de Dret.



Ha treballat molt especialment els temes relatius a la Unió Europea i les seves principals línies d'investigació són: la política migratòria, la lliure circulació de persones, les institucions comunitàries i el seu ordenament jurídic, les relacions exteriors de la UE, i la unió econòmica i monetària dins del procés d'integració europeu.

Ha publicat diversos estudis i articles dins la seva àrea coneixement, i disposa de publicacions especialitzades, entre les quals destaquen monografies sobre la lliure circulació de treballadors a la Unió Europea i els principis del Tractat de la UE. També ha impartit cursos i seminaris en universitats europees i americanes, i és membre honorífic de consells de redacció de revistes especialitzades.

1. El dret internacional, concretament la Convenció de Viena, preveu que si una regió s'independitza pugui decidir lliurement si hereta o no els drets i deures subscrits pel seu antic estat. Seria aquest el cas de Catalunya respecte a la pertinença a la UE?

No és exactament així; en l'àmbit de la successió d'estats, el nou estat que sorgeix a partir d'un altre existent és anomenat l'estat successor (en el nostre cas Catalunya) i el que ha perdut part del territori i població és l'estat predecessor. El Conveni de Viena sobre successió d'estats en matèria de tractats de 1978 estableix el següent: si l'estat predecessor no és dissolt i manté la seva personalitat jurídica serà, en principi (llevat que es convingui una altra cosa diferent), el continuador dels drets i obligacions de l'estat. De tota manera, aquest plantejament no és aplicable quan es tracta d'esdevenir membre d'una organització internacional, com ara la Unió Europea, ja que en aquest supòsit prevaldran les regles especials previstes en el tractat constitutiu de

l'organització. En aquest sentit, cal dir que la UE és, en paraules del Tribunal de Justícia de la UE, "un nou ordenament jurídic de dret internacional" en què les relacions entre els estats membres i els seus ciutadans es regeixen per la legislació europea interpretada i aplicada pel Tribunal de Justícia de la UE. Aquesta vinculació es deriva d'un tractat internacional, el Tractat de la Unió Europea, que ha estat signat i ratificat per tots els països membres.

2. Alguns juristes defensen el que anomenen ampliació interna automàtica, basada en el caràcter inalienable del dret de ciutadania de la Unió del qual ja gaudeixen els ciutadans catalans. Ho veu viable?

Tot i que el Tribunal de Justícia de la Unió Europea està desenvolupant una jurisprudència que amplia l'estatut del ciutadà europeu i el considera com a fonamental, aquesta condició continua vinculada, i n'és complementària, a la ciutadania d'un estat membre. No hi

ha normes jurídiques a la Unió Europea que regulin específicament aquesta possibilitat i que puguin avalar una ampliació interna automàtica.

Ara bé, això no vol dir que aquesta ampliació automàtica sigui impossible. Les institucions pertinents de la Unió Europea o els seus estats membres podrien estar disposats a avalar aquesta possibilitat. Seria una decisió que es prendria, probablement, a partir d'unes negociacions polítiques prèvies.

els països membres de la UE. Cal tenir present que la UE ha assolit tal nivell d'integració econòmica i jurídica que és impensable que un país, individualment, pugui prendre decisions que posin en perill les realitzacions conjuntes de tot el procés d'integració europeu.

4. Segons el Tractat de la Unió Europea, qual-sevol estat europeu que respecti els principis



Foto: © European Union 2006 PE-EP

3. El Tractat de la UE no preveu el cas de la secessió d'una regió d'un estat membre, però segons ha manifestat el portaveu de la Comissió Europea, Olivier Bailly, no es pot anticipar l'impacte d'una possible independència catalana pel que fa a la seva pertinença a la Unió. Quina és la seva opinió?

No es pot anticipar en la mesura que estem davant d'un supòsit no previst per les normes comunitàries; la secessió d'una regió d'un estat membre no està prevista en l'ordenament jurídic comunitari. De fet, la secessió d'un estat no és una qüestió estrictament jurídica; estem davant d'un fet polític que requeriria una negociació entre totes les parts implicades. No només entre el nou estat i el predecessor, sinó també, entre aquests i

de la Carta dels drets fonamentals de la UE podrà sol·licitar l'ingrés com a membre de la Unió, que caldrà ser acceptat pel Consell per unanimitat abans de negociar-ne l'admissió. El veto d'un sol estat, per exemple Espanya, tancaria a Catalunya la porta de la UE?

Per sol·licitar l'adhesió a la Unió Europea, s'han de satisfer tot un seguit de requisits polítics i econòmics, que essencialment es refereixen a la seva capacitat per estar constituït com un estat de dret, amb una democràcia consolidada que inclogui el respecte als drets humans i llibertats fonamentals, ser una economia de mercat i estar preparat per poder complir amb el cabal comunitari. Totes aquestes condicions prèvies són satisfetes per Catalunya. Ara bé, el procediment d'adhesió a

la UE requereix el compliment d'uns requisits previstos en el Tractat de la UE, entre els quals hi ha l'acceptació unànime del Consell, així com la ratificació per tots els estats membres del tractat d'adhesió.

5. El Govern central ha esgrimit una resposta del Col·legi de Comissaris europeus que remetia a la independència d'Algèria de l'any 1962 per assegurar que una Catalunya independent hauria de sol·licitar de nou l'ingrés a la UE. Creu que el precedent algerià és vàlid?

La independència de Catalunya seria un esdeveniment sense un precedent clar en la legislació comunitària i no està regulat de forma diàfana per les disposicions particulars dels tractats de la UE.

No hi ha cap precedent equiparable en el qual la part metropolitana d'un estat membre hagi esdevingut independent i després hagi reclamat l'adhesió automàtica a la UE o sol·licitat la seva adhesió al procés d'integració europeu.

6. La UE i Kosovo han obert negociació per a un acord d'associació i estabilització amb el vistiplau de l'Estat espanyol després de rebre garanties que no suposarà un reconeixement implícit i que només cobrirà competències comunitàries. Aquest és un escenari alternatiu vàlid a la integració a la UE per a Catalunya?

Kosovo i Catalunya no tenen res a veure des de la perspectiva de la integració europea. A Kosovo hi ha un problema seriós amb la consolidació i enfortiment de l'estat de dret, raó per la qual s'ha començat a negociar l'acord d'estabilització i associació. La finalitat de l'acord és començar a tramitar els requeriments per tal que en un futur, quan es donin les condicions polítiques i econòmiques necessàries, se'n pugui negociar l'adhesió a la Unió Europea. A Catalunya s'aplica plenament el dret comunitari, des de l'any 1986 (any de l'adhesió d'Espanya a l'actual Unió Europea), el seu ordenament jurídic i la seva economia estan en plena consonància amb la Unió Europea.

Malgrat la distància, aquest és un exemple del pragmatisme de l'actuació de la Unió Europea. La posició dels estats membres de la UE en relació amb Kosovo no es unànime (hi ha cinc del vint-i-vuit països membres que no el reconeixen com a estat) i aquesta circumstància no ha impedit que la Unió Europea sigui el principal subjecte internacional implicat en la reconstrucció econòmica, política i jurídica del país, i li hagi obert les portes a la negociació de l'acord d'associació i estabilitat.

Realitzada el 18.9.2013