

Sinopsis en castellano

La reforma del Estatut de Autonomía y las competencias de la Generalitat

En la presente legislatura, el Parlamento de Cataluña acordó iniciar los trabajos para redactar la reforma del Estatut de Autonomía y constituyó una ponencia conjunta de todos los grupos dentro de la Comisión de Organización y Administración de la Generalitat y Gobierno Local.

La actual reforma estatutaria se enmarca en la Constitución Española de 1978 y en el marco flexible que ésta ofrece para la configuración de la organización territorial del Estado, que se basa en el derecho a la autonomía y en el principio dispositivo. La naturaleza jurídica del Estatut, su carácter de ley orgánica paccionada entre el Estado y la Comunidad Autónoma y el principio de heterogeneidad, son elementos suficientes para pensar que existe un margen jurídico para profundizar en la autonomía de Cataluña por esta vía.

Los objetivos se han establecido a partir del balance de la aplicación del actual Estatut de Autonomía durante estos 25 años que ha efectuado el Parlament de Catalunya: mejorar el nivel de autogobierno conseguido e incorporar las nuevas exigencias políticas y sociales. Los límites que deben tenerse en cuenta en esta reforma, desde una perspectiva estrictamente jurídica, serán básicamente tres: las reglas y principios constitucionales; la función constitucional de los estatutos de autonomía considerando su posición en el sistema de fuentes, y en tercer lugar, el de la manifiesta irrazonabilidad lógica, jurídica o práctica de los resultados conseguidos.

Uno de los aspectos cruciales a revisar del actual Estatut es la distribución de competencias entre el Estado y la Generalitat para acotar la actual expansividad y transversalidad de las competencias estatales. En este artículo se proponen, concretamente, dos técnicas para redefinir las competencias: una mayor concreción y precisión de los ámbitos materiales y una redefinición de las funciones de cada tipo competencial.

La técnica de la precisión de las materias presenta algunas dificultades pero también contrapartidas:

no ofrece márgenes de interpretación, garantiza la exclusividad y excluye la intervención estatal a través de títulos relacionados, transversales, básicos o conexos. También cabe mencionar que este sistema de repartición competencial se inspira en las propuestas más recientes del federalismo europeo.

El segundo aspecto es el rediseño de las funciones con el objetivo principal de recuperar la noción de exclusividad y volver a una lectura principal de las bases estatales.

Otros instrumentos que coadyuvan al rediseño competencial son la definición de los puntos de conexión, la consideración de la proyección exterior del ejercicio de las competencias, la participación europea y la participación y colaboración con el Estado.

Participación y nuevo Estatut

En los últimos años han sido cada vez más frecuentes las experiencias que, de una u otra forma, han incorporado la voz de la ciudadanía en el diseño y la implementación de las políticas públicas. Con diferentes formatos y etiquetas estas experiencias se han desarrollado, de forma casi exclusiva, en el ámbito local. La experiencia adquirida durante este período nos obligaba a dar algún paso más allá. En primer lugar, concentrarnos más en el objetivo de los procesos participativos que en las metodologías (pensar más en el *porqué* que en el *cómo*). En segundo lugar, ser capaces de incorporar la participación en niveles de gobierno supralocales.

El proceso de participación ciudadana sobre el nuevo Estatut de Autonomía de Cataluña respondió a estas dos motivaciones. Para ello, se diseñó un proceso de acuerdo con los objetivos siguientes: informar a la ciudadanía de qué es un Estatuto y porqué es necesario modificar el que está vigente; crear espacios ordenados de expresión y diálogo entre ciudadanos y asumir el compromiso de analizar todas las aportaciones y de trasladarlas a la ponencia parlamentaria redactora del nuevo Estatut para su valoración y concreción en un resultado tangible.

En cuanto a la estrategia comunicativa, cabe destacar las siguientes líneas de trabajo: la produc-

ción de contenidos, la edición de materiales divulgativos y pedagógicos, la implementación de una campaña de difusión en medios de comunicación y la celebración de un extenso ciclo de conferencias a por todo el territorio catalán. En cuanto a la participación, cabe decir que esta se desarrolló a través de diferentes canales en función de los destinatarios: ciudadanos individuales (Internet, correo postal, etc.), sociedad civil organizada e instituciones (con los que se ha colaborado a través de *pactos recíprocos*), personas u organizaciones implicadas en intereses sectoriales (jornadas temáticas sobre inmigración, medio ambiente, lengua, etc.) y, por último, la dimensión territorial (la Semana del Estatut en las siete delegaciones territoriales del Gobierno de la Generalitat, el bus del Estatut, etc.). El resultado del proceso participativo se materializó en un informe de síntesis remitido a la ponencia parlamentaria encargada de la redacción de la propuesta de reforma del Estatuto, junto con el texto íntegro de las aportaciones de la ciudadanía.

Synopsis in English

The reform of the Statute of Autonomy and the competences of the Generalitat

In the current legislature, the Parliament of Catalonia has agreed to begin work on the reform of the Statute of Autonomy, forming a committee composed of groups within the Commission for Organization and Administration of the Government of the Autonomous Region of Catalonia and of the local government.

The current statutory reform is grounded in the Spanish Constitution of 1978 and the flexible framework it offers for the formation of the regional organization of the State, based on the right of autonomy and the 'principio dispositivo' or optional autonomy system. The legal nature of the Statute, its character as an organic law agreed upon between the State and the Autonomous Community, and the principle of heterogeneity, all demonstrate that there is a latitude available in the law for the Catalanian autonomy to expand upon.

The objectives of the reform are based on the results of the operation of the current Statute of Autonomy which has been executed by the Parliament of Catalonia for the past 25 years. They include improving the level of self-government and incorporating the new political and social requirements. From a strictly legal perspective there are, however, basically three limitations which must be taken into account: the rules and principles of the Constitution, the constitutional function of the statutes of autonomy considering their position within the constitutional foundation and thirdly, the apparent logical, legal, and practical irrationality of the results.

One of the essential aspects of the revision of the current Statute is the distribution of authority between the State and the Government of the Autonomous Region of Catalonia, to limit the current expansion and crossover of national authority. In this article two methods are proposed to redefine the current authority: a greater exactness and specificity on material issues and a redefining of the functions of each authority.

The precise means to make the material issues more specific presents some difficulties, but also

some advantages: there is no leeway for interpretation, exclusivity is guaranteed, and state intervention is excluded due to the existence of related, crossover, basic, or associated rights. It is also worth noting that the system for division of authority was inspired by the most recent proposals for European federalism.

The second aspect is the redistribution of authority, with the main objective of restoring the notion of exclusivity and returning to the basic interpretation of the foundations for state authority.

The determination of points of agreement, consideration of the external perception of the exercise of authority, European participation, and the participation and collaboration of the State are other instruments that contribute to the redistribution of authority.

Participation and new Statute

In recent years there has been an increasing number of events that, in one way or another, have led to greater citizen involvement in the design and implementation of politics. This has happened almost exclusively at the local level in various ways, with different names. The experiences gained during this time have forced us to go a step further in promoting citizen involvement. First of all, we have had to concentrate more on the objective of participation in the process, rather than on methodology (to think more in the *why* than the *how*). Secondly, we have had to be able to expand this participation beyond the local level.

The citizen participation process in the new Statute of Autonomy of Catalonia has responded to both of these needs. The process was designed in accordance with the following objectives: informing the citizens of what the Statute is about and why it is necessary to change the current Statute, creating organized forums for expression and dialogue among the citizens, and committing to consider all of the resulting feedback and to convey it to the parliamentary committee that is drafting the new Statute, to be evaluated and converted into tangible results.

In terms of communicative strategy, the following areas are worth highlighting: the creation of new informative materials, the publication of infor-

mative and teaching materials, the initiation of a media campaign, and the holding of an extensive round of conferences throughout the Catalan region. Participation has been developed through different channels depending on the audience it is addressed to: individual citizens (via email, regular post, etc.), established civil associations and institutions (which have collaborated through reciprocal *agreements*), persons or organizations from various specific sectors (including conferences on subjects such as immigration, the environment, language, etc.) and lastly, regional institutions (Statute Week in the seven regional government offices of the Government of the Catalan autonomous region, a bus for promoting the Statute, etc.). The results of the participatory process have been compiled in a report which was delivered to the parliamentary committee in charge of drafting the proposal for statutory reform, along with a full version of the citizen's feedback.

Resumé en français

La réforme du Statut d'Autonomie et les compétences de la Generalitat

Pendant la présente législature, le Parlement de Catalogne a convenu de commencer les travaux pour rédiger la réforme du Statut d'Autonomie et il a nommé une assemblée parlementaire conjointe de tous les groupes de la Commission d'Organisation et d'Administration de la Generalitat et du Gouvernement Local.

L'actuelle réforme statutaire est incluse dans la Constitution Espagnole de 1978 et, dans le cadre flexible que celle-ci offre pour la configuration de l'organisation territoriale de l'État, qui est basée sur le droit à l'autonomie et sur le principe dispositif. La nature juridique du Statut, son caractère de loi organique convenue entre l'État et la Communauté Autonome et le principe d'hétérogénéité, sont des éléments suffisants pour penser qu'il y a une marge juridique suffisante permettant d'approfondir l'autonomie de la Catalogne par cette voie.

Les objectifs ont été fixés à partir du bilan de l'application de l'actuel Statut de l'Autonomie réalisé, pendant ces 25 dernières années, par le Parlement de Catalogne : améliorer le niveau d'autogouvernement obtenu et incorporer les nouvelles exigences politiques et sociales. Les limites qui doivent être prises en compte pour cette réforme, depuis une perspective strictement juridique, seront essentiellement trois : les règles et principes constitutionnels, la fonction constitutionnelle des statuts d'autonomie en prenant en compte leur situation dans le système de sources et, en troisième lieu, celle du manque manifeste de raison logique, juridique ou pratique des résultats obtenus.

Un des aspects cruciaux concernant la révision de l'actuel Statut se trouve dans la distribution des compétences entre l'État et la Generalitat pour accoter l'actuelle amplitude et transversalité des compétences étatiques. Dans cet article, nous proposons, concrètement, deux techniques pour redéfinir les compétences avec plus de solidité et plus de précision dans les domaines matériels et une redéfinition des fonctions de chaque type de compétence.

La technique de la précision des matières présente certaines difficultés, mais aussi des contreparties : elle n'offre pas de marges d'interprétation, elle garantit l'exclusivité et exclut l'intervention étatique par des titres liés, transversaux, basiques ou connexes. Il faut aussi savoir que ce système de répartition des compétences est inspiré des propositions les plus récentes du fédéralisme européen.

Le deuxième aspect serait la reconception des fonctions, dans le but principal de récupérer la notion d'exclusivité et de revenir à une lecture principale des bases étatiques.

Il y a d'autres instruments qui contribuent à reconcevoir les compétences, tels que la définition des points de connexion, la prise en considération de la projection extérieure de l'exercice des compétences, la participation européenne, ainsi que la participation et collaboration avec l'État.

Participation et nouveau Statut

Tout au long de ces dernières années, les expériences, qui d'une manière ou d'une autre ont incorporé la voix des citoyens à la conception et application des politiques publiques, ont été toujours plus fréquentes. Sous différents formats et étiquettes, ces expériences se sont développées, peu à peu, de manière presque exclusive dans le domaine local. L'expérience acquise pendant cette période nous oblige à faire encore un pas vers l'avant. En premier lieu, nous concentrer plus sur l'objectif des processus de participation que sur les méthodologies (penser plus au *pourquoi* qu'au *comment*). En deuxième lieu, être capables d'incorporer la participation aux niveaux de gouvernement supralocaux.

Le processus de participation des citoyens sur le nouveau Statut d'Autonomie de la Catalogne a répondu à ces motivations. Pour ce faire, nous avons conçu un processus conformément aux objectifs suivants : informer les citoyens pour leur expliquer ce qu'est un Statut et pourquoi il est nécessaire de modifier celui qui est en vigueur ; créer des espaces ordonnés d'expression et de dialogue entre les citoyens et assumer le compromis d'analyser tous les apports et de les transférer l'assemblée parlementaire qui rédigera le nouveau Statut pour qu'elle les prennent en compte et que le résultat soit tangible.

En ce qui concerne la stratégie de communication, il faut souligner les lignes de travail suivantes: la production de contenus, l'édition de matériels divulgateurs et pédagogiques, la création d'un campagne de diffusion dans les médias et l'organisation d'un vaste cycle de conférences sur tout le territoire catalan. En ce qui concerne la participation, il faut souligner qu'elle a été développée grâce à différents canaux en fonction des destinataires: citoyens individuels (Internet, courrier postal, etc.), société civile organisée et institutions (avec qui la collaboration a été réalisée grâce à des *pactes réciproques*), personnes ou organisations impliquées dans les intérêts sectoriels (journées thématiques sur l'immigration, l'environnement, la langue, etc.) et, en dernier lieu, la dimension territoriale (la Semaine du Statut dans les sept délégations territoriales du Gouvernement de la Generalitat, le bus du Statut, etc.). Le résultat du processus de participation s'est matérialisé par un rapport de synthèse envoyé à l'assemblée parlementaire chargée de la rédaction de la proposition de réformation du Statut, avec la totalité des textes apportés par les citoyens.