

Aprobat
en la sessió del Govern

del dia 18 NOV. 2014

El secretari del Govern



ACORD

del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de la Catalunya exterior.

L'article 36.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern estableix que la tramitació d'un projecte de llei requereix l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa i s'inicia a proposta del departament o els departaments interessats, als quals correspon d'elaborar l'avantprojecte de llei corresponent.

L'Acord del Govern de 19 de maig de 2009, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern determina que l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat d'elaborar un avantprojecte de llei ha de contenir una memòria preliminar, i n'estableix el contingut.

Per tot això, a proposta del conseller de la Presidència, el Govern

Acorda:

Aprovar la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de la Catalunya exterior, que s'adjunta com a annex.



Annex

Memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de la Catalunya exterior

1. Objectius de la iniciativa

L'Avantprojecte de llei de la Catalunya exterior té com a objectius la concreció i l'articulació política, institucional i administrativa de la relació entre el Govern i els ciutadans de Catalunya residents a l'exterior, així com amb les entitats en què aquests s'organitzen, amb la intenció que esdevingui el marc legal que permeti l'enfocament integral del fet emigratori català.

Aquesta iniciativa també respon a la voluntat de sistematitzar les actuacions institucionals que en aquest àmbit a dia d'avui ja s'impulsen des del Govern en àmbits sectorials concrets. L'avantprojecte de llei constitueix doncs un mecanisme d'articulació que ha de permetre la institucionalització, amb caràcter global, de les diverses actuacions de suport a la ciutadania i a la societat civil catalana en l'àmbit exterior.

La iniciativa permetrà l'actualització de la normativa que regeix les relacions del Govern amb les comunitats catalanes de l'exterior i bastirà, per primer cop, les relacions a nivell individual amb els catalans expatriats, d'acord amb el que estableix l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

2. Motius que fan necessària la iniciativa

2.1 Concretar un mandat polític que gaudeix de consens, compromès en seu parlamentària

Tant el conseller de la Presidència com el secretari d'Afers Exteriors i de la Unió Europea han anunciat, en compareixences davant la Comissió d'Afers Exteriors de la Unió Europea i Cooperació del Parlament de Catalunya, així com en el marc de les reunions ordinàries del

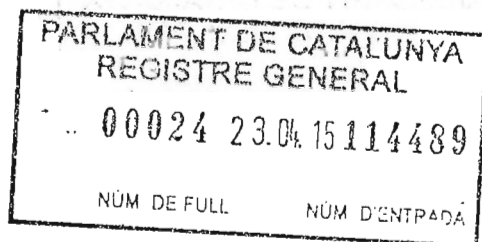


Consell de les Comunitats Catalanes de l'Exterior, la darrera de les quals va tenir lloc el 13 de desembre de 2013, la voluntat del Govern d'impulsar una actualització de la normativa vigent en matèria de relacions amb els catalans de l'exterior.

L'actualització de la vigent Llei 18/1996, de 27 de desembre, de relacions amb les comunitats catalanes de l'exterior, amb 18 anys d'aplicació, ha estat alhora un compromís governamental durant les darreres tres legislatures i una petició de les entitats catalanes de l'exterior. En aquest sentit, la naturalesa i les característiques de les comunitats catalanes de l'exterior, així com l'aparició de noves estructures de relació i l'augment del flux emigratori derivat de la crisi econòmica, han comportat reiterades demandes, per part de les mateixes entitats catalanes de l'exterior, de la necessitat d'una reforma legislativa que permeti l'adequació de la normativa vigent a la nova realitat.

Així mateix, les principals forces polítiques amb representació parlamentària han manifestat el seu acord per impulsar la reforma en qüestió, tant en seu parlamentària com a les successives reunions del Consell de les Comunitats Catalanes de l'Exterior.

Concretament, la Resolució 323/X del Parlament de Catalunya sobre l'orientació política general del Govern, adoptada pel Ple en la sessió tinguda el 27 de setembre de 2013, insta el Govern a actualitzar la Llei 18/1996, de 27 de desembre, de relacions amb les comunitats catalanes de l'exterior, per reforçar el suport a les comunitats, millorar-ne la coordinació, regular els drets i els deures individuals dels ciutadans catalans de l'exterior i establir els mecanismes registrals i operatius que permetin exercir-los adequadament. Així mateix, el Parlament demana l'actualització i la modernització dels instruments de relació amb les comunitats catalanes i de suport a aquestes comunitats.



Aquest mandat consensuat té, complementàriament, un caràcter d'oportunitat, d'acord amb el moment que travessa el país, relacionat amb el progressiu augment del flux emigratori de catalans que es desplacen cap a l'exterior a la recerca de noves oportunitats professionals. El Govern té la voluntat, doncs, de bastir el marc de relacions que ha de regir el contacte entre els connacionals residents a l'exterior i les institucions del seu país d'origen.

2.2 Desenvolupar una normativa coherent amb el Projecte de llei de l'acció exterior de Catalunya i a la resta de l'ordenament jurídic

a) En relació amb el Projecte de llei de l'acció exterior

Actualment en tramitació parlamentària, el Govern ha impulsat el Projecte de llei de l'acció exterior de Catalunya amb la voluntat d'establir el marc legislatiu de la Generalitat de Catalunya en l'àmbit de la política pública d'acció exterior.

En el marc d'aquest projecte de llei, les relacions del Govern amb la Catalunya exterior s'inclouen en el marc conceptual de la diplomàcia pública, entesa com tota actuació d'un agent públic o privat que tingui una incidència efectiva i positiva en l'opinió pública exterior amb l'objectiu de potenciar la imatge, la influència i el prestigi de Catalunya a l'exterior. D'altra banda, el projecte enumera els principis que han de regir les relacions de la Generalitat de Catalunya amb els ciutadans residents a l'exterior, així com amb les comunitats catalanes de l'exterior.

Amb caràcter complementari del projecte de llei esmentat, l'Avantprojecte de llei de la Catalunya exterior constituirà el nou marc legislatiu específic que empari les polítiques públiques en l'àmbit de la ciutadania i la societat civil catalana residents a l'exterior i les alineï amb allò previst a la normativa de caràcter general que regula i defineix la política exterior del Govern.



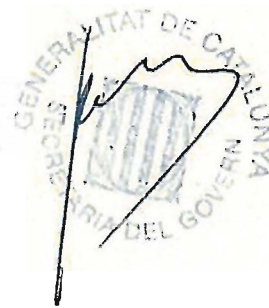
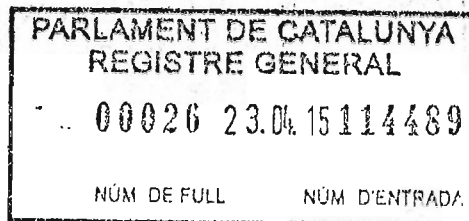
El Projecte de llei de l'acció exterior de Catalunya, precisament amb l'objectiu de concretar el marc d'actuació en l'àmbit dels afers exteriors, no té la voluntat de substituir la Llei 18/1996, de 27 de desembre, de relacions amb les comunitats catalanes de l'exterior, la qual es preveu mantenir en vigor amb excepció dels seus articles 6, 19, 20 i 21, que resultaran derogats.

En aquest sentit, si bé el Projecte de llei de l'acció exterior de Catalunya preveu la regulació, d'una banda, de les relacions amb els catalans a l'exterior i, d'una altra, de les comunitats catalanes a l'exterior, el seu caràcter genèric permet que la regulació que s'hi conté sigui complementada mitjançant una altra iniciativa legal específica, de forma que amb ambdues iniciatives legislatives es disposi d'una regulació integral de les relacions de la Generalitat de Catalunya amb la ciutadania i les comunitats catalanes a l'exterior.

Cal tenir present que aquesta iniciativa legislativa es dicta a l'empara de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, l'article 7.2 del qual estableix 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.

Així mateix, l'article 13 de l'Estatut determina que la Generalitat, en els termes que estableixi la llei, ha de fomentar els vincles socials, econòmics i culturals amb les comunitats catalanes a l'exterior i els ha de prestar l'assistència necessària.

L'Avantprojecte de llei de la Catalunya exterior pretén doncs, d'acord amb aquest mandat estatutari, no només adequar la llei vigent pel que fa a la regulació dels vincles de la Generalitat amb les comunitats catalanes a l'exterior, sinó també desenvolupar el marc de les relacions de la Generalitat amb els catalans a l'exterior.



b) En relació amb la legislació estatal reguladora de l'estatut de la ciutadania espanyola a l'exterior

La Llei estatal 40/2006, de 14 de desembre, de l'Estatut de la ciutadania espanyola a l'exterior, estableix el marc jurídic regulador de l'exercici dels drets dels ciutadans espanyols residents a l'exterior, pels quals han de vetllar les diverses administracions públiques competents en aquest àmbit, a fi de garantir l'efectivitat dels drets i deures que la llei reconeix als espanyols residents a l'exterior així com als retornats.

Mitjançant la present iniciativa legislativa i a l'empara de les competències que corresponen a la Generalitat de Catalunya d'acord amb l'Estatut, es pretén institucionalitzar la regulació de les relacions de la Generalitat amb els catalans de l'exterior, tenint en compte els drets que els confereix la normativa vigent.

2.3 La necessitat d'actualitzar la regulació de les relacions amb les comunitats catalanes de l'exterior

Com s'ha avançat més amunt, d'ençà l'entrada en vigor de la Llei 18/1996, de 27 de desembre, la naturalesa, tipologia, necessitats i característiques de les comunitats catalanes de l'exterior han canviat substancialment. Fruit d'aquests canvis, les mateixes entitats han reclamat formalment la necessitat d'adaptar a la realitat actual, el marc normatiu regulador de les seves relacions amb la Generalitat.

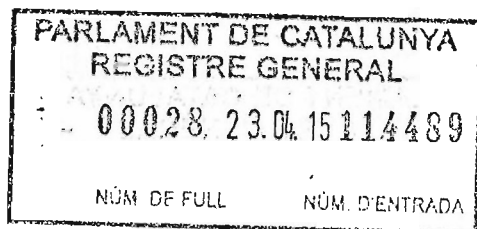
La necessitat d'actualitzar el marc normatiu vigent és compartit pel Govern. El fet de desenvolupar les polítiques públiques corresponents a les relacions amb les comunitats catalanes de l'exterior amb un marc normatiu de l'any 1996 provoca dificultats i condicionaments operatius que dificulten la seva execució amb les garanties d'eficiència i de qualitat desitjades.



En aquest sentit, els òrgans de relació establerts al títol IV de la llei en vigor i, en concret, el Consell de les Comunitats Catalanes, creat com a òrgan assessor de consulta i participació externa dels casals, les agrupacions i els centres catalans d'arreu del món, s'ha demostrat insuficient per garantir una correcta relació i interacció amb les comunitats catalanes de l'exterior. Aquesta circumstància coincideix amb una pèrdua progressiva de confiança en l'assoliment de les finalitats atribuïdes a aquest òrgan, que no repercuteix positivament en la relació de les entitats amb les institucions catalanes.

D'altra banda, la Llei 18/1996 garanteix als casals catalans, a les federacions i a les confederacions oficialment reconegudes d'acord amb aquesta llei el suport econòmic de la Generalitat, però deixa fora la resta d'entitats catalanes de l'exterior que no responen a les característiques pròpies de les entitats en la concepció de l'any 1996, tot i que desenvolupen, també, un paper important a l'hora de possibilitar la connexió entre els catalans a l'exterior i el manteniment d'un vincle amb Catalunya. Igualment, l'experiència assolida durant el període d'aplicació de la llei vigent ha posat de manifest la necessitat d'adequació de diversos preceptes com els relatius a les prestacions a càrrec de la Generalitat envers les entitats i els seus membres, així com la manca real d'aplicació d'altres previsions de la llei.

Disposar així doncs d'una nova normativa reguladora suposa una oportunitat per adequar a la realitat actual la prestació de serveis envers les comunitats catalanes de l'exterior per part de la Generalitat de Catalunya, tant pel que fa als instruments de relació establerts, com són el Consell de les Comunitats Catalanes o la Trobada Mundial de les Comunitats Catalanes de l'Exterior, com des del punt de vista de l'aparició, des de l'any 1996, de noves tipologies d'entitats (xarxes socials, etc.) que no troben empara en l'actual marc regulador.



2.4 Incloure a la ciutadania catalana a l'exterior en les relacions institucionals amb la Catalunya exterior

Una de les característiques de la normativa reguladora vigent de les relacions del Govern amb la seva ciutadania expatriada és la concreció exclusiva del subjecte d'aquestes relacions en les comunitats catalanes de l'exterior. Aquest fet ha suposat el desenvolupament, al llarg de prop de 20 anys, de polítiques adreçades únicament a les entitats reconegudes pel Govern d'acord amb la llei vigent, excloent d'aquest àmbit d'actuació tant les entitats no reconegudes pel Govern per no complir els requisits establerts, com els ciutadans expatriats.

En coherència amb el Projecte de Llei de l'acció exterior, l'Avantprojecte de Llei de la Catalunya exterior suposa la materialització de la voluntat de la Generalitat d'establir relacions institucionals definides amb els catalans residents a l'exterior i conferir-los la condició, d'acord amb la seva condició política de català fixada per l'Estatut d'autonomia de Catalunya vigent, de subjecte, bé de polítiques públiques pròpies o bé de polítiques públiques adreçades a la ciutadania catalana a les quals no poden accedir en l'actualitat.

Aquesta voluntat, coincidint amb l'augment substancial de la presència de catalans residents a l'exterior (aproximadament 220.000 ciutadans a 1 de gener de 2014 d'acord amb les estadístiques del Padró d'Espanyols Residents a l'Exterior fetes públiques per l'*Instituto Nacional de Estadística*) justifiquen el plantejament actual de concebre als connacionals expatriats com a un col·lectiu inclòs, de manera explícita, en l'univers de població catalana a la qual la Generalitat presta serveis públics.



3. Efectes que tindria l'adopció de la llei sobre la normativa vigent

L'adopció d'una nova llei de la Catalunya exterior suposarà d'una banda la necessària adequació de la normativa vigent reguladora de la relació de la Generalitat envers les comunitats catalanes de l'exterior. Tal com s'ha exposat anteriorment, es preveu la derogació de la Llei 18/1996, de 27 de desembre, de relacions amb les comunitats catalanes de l'exterior.

D'altra banda, la seva adopció permetrà complementar el marc legal conformat per la futura llei de l'acció exterior de Catalunya, amb un règim legal específic regulador de les relacions de la Generalitat amb la ciutadania i les comunitats catalanes a l'exterior.

Així mateix, també pot esdevenir l'oportunitat d'actualitzar els preceptes que es consideri oportú de la Llei 25/2002, de 25 de novembre, de mesures de suport al retorn dels catalans emigrats i llurs descendents, i de segona modificació de la Llei 18/1996.

4. Relació amb altres iniciatives legislatives en tramitació

4.1 Iniciatives legislatives catalanes

Projecte de llei de l'acció exterior.

4.2 Iniciatives legislatives de l'Estat

No hi ha iniciatives legislatives en tramitació amb relació a l'Avantprojecte de llei de la Catalunya exterior.

5. Conseqüències de no adoptar l'avantprojecte de llei

La no-adopció d'una nova llei de relacions amb la Catalunya exterior suposaria el manteniment d'una norma que estableix unes condicions d'execució de les polítiques públiques relacionades



amb els catalans expatriats, no adequades per fer front a les necessitats i la realitat actual de les entitats en què s'organitzen els ciutadans catalans residents a l'exterior.

Comportaria també el manteniment d'un marc legal conformat per normes no integrades amb coherència en el propi sistema, ja que la llei específica de relacions amb les comunitats catalanes de l'exterior no empararia pròpiament dit els ciutadans de Catalunya, als quals es refereix l'article 7 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

Així mateix, el fet de no disposar d'una eina legal adequada a la nova realitat dels catalans a l'exterior comportaria que el Govern no pugui garantir la prestació d'uns serveis de qualitat adients per a aquest col·lectiu.

Finalment, la no-adopció d'una nova llei de la Catalunya exterior comportaria l'incompliment governamental dels compromisos presos en seu parlamentària (Resolució 323/X del Parlament de Catalunya) i en el marc de l'òrgan formal de relacions amb les comunitats catalanes de l'exterior.

6. Descripció i avaluació d'altres opcions (no normatives i normatives) per assolir els objectius que es pretenen amb la llei

El Projecte de llei de l'acció exterior respon a la voluntat de fixar l'àmbit d'actuació en matèria d'affers exteriors del Govern, en el qual s'integren les relacions de la Generalitat amb la ciutadania i la societat civil catalana en l'àmbit exterior. Tenint en compte l'existència d'una llei vigent reguladora de les relacions amb les comunitats catalanes de l'exterior, el projecte de llei no incorpora un desenvolupament extensiu d'aquesta matèria, per considerar-lo propi de la legislació específica que ha de regular les relacions de la Generalitat amb les comunitats catalanes i amb els connacionals a l'exterior. L'existència d'una llei prèvia i l'especificitat



d'aquesta matèria han estat considerades circumstàncies justificatives de l'opció legislativa escollida.

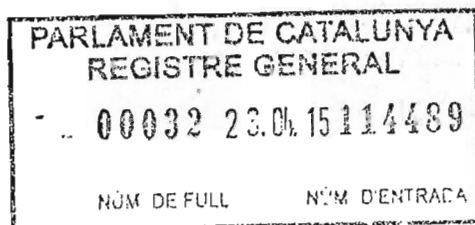
S'ha descartat també l'opció d'efectuar una regulació d'aquest àmbit d'actuació mitjançant decret, a través de la corresponent deslegalització mitjançant el Projecte de llei de l'acció exterior, atès que és voluntat del Govern mantenir el rang legal del qual ha gaudit la normativa envers les comunitats catalanes de l'exterior des de l'any 1996.

7. Valoració de l'afectació de la llei per la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior

La Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior, té per objecte apropar-se a un autèntic mercat interior europeu mitjançant la superació dels obstacles legals i administratius que posen topalls a la llibertat d'establiment dels prestadors i a la lliure circulació de serveis, sempre que aquests obstacles no responguin a una necessitat imperiosa d'interès general o siguin necessaris per assolir aquestes finalitats. Igualment, proposa la supressió dels requisits discriminatoris o desproporcionats per a l'establiment i la prestació de serveis.

En relació amb la compatibilitat del present Avantprojecte de llei de la Catalunya exterior amb la directiva esmentada, es tracta d'una iniciativa que no comporta limitacions sobre el mercat interior i, per tant, no hi ha afectació de la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior.

8. Avaluació dels efectes per als ciutadans i per a les empreses de l'aplicació de la llei (reducció de càrregues administratives i simplificació administrativa)



L'avantprojecte de llei que es presenta aportarà una millora substancial en termes d'eficiència i racionalització administrativa que alhora redundarà a donar més coherència a l'actuació de la Generalitat de Catalunya envers els seus ciutadans a l'exterior, així com amb les entitats en què aquests s'organitzen.

És voluntat de l'òrgan impulsor que la iniciativa comporti una efectiva disminució de les càrregues administratives que actualment suporten les comunitats catalanes de l'exterior quan es relacionen amb la Generalitat a l'empara de la Llei 18/1996, de 27 de desembre. La proposta legislativa ha de servir per adaptar el suport institucional i l'accés a aquest suport a la realitat i necessitats actuals d'aquestes entitats, per tal que potenciïn al màxim la projecció internacional de Catalunya. Aquesta millora permetrà superar l'escenari actual de manca de flexibilitat que imposen uns procediments dissenyats per ser implementats en el territori català a un col·lectiu dispers arreu del món.

Alhora, es pretén que en les seves relacions amb la Generalitat, tant els ciutadans de l'exterior com les comunitats en què aquests s'organitzen es beneficiïn de la màxima simplificació administrativa que els nous instruments d'accessibilitat electrònica poden permetre incorporar en els procediments a través dels quals es vehicularan aquestes relacions.

Amb l'adopció d'una llei específica es preveu establir els mecanismes operatius corresponents per tal que els connacionals catalans a l'estranger puguin disposar d'un accés àgil a aquells serveis que la Generalitat de Catalunya posi a la seva disposició. En aquest sentit, es preveu la creació d'un portal on els catalans de l'exterior podran accedir amb les mínimes càrregues possibles a tots aquells serveis institucionals que els siguin oferts o siguin del seu interès.

Aquests serveis hauran de tenir en compte les especials condicions d'accés i característiques d'usuaris repartits arreu del món i, per tant, s'articularen els instruments necessaris amb



l'objectiu de disminuir les càrregues administratives i l'augment de la simplificació administrativa. Accedir a la tramitació de serveis de la Generalitat per via electrònica serà una millora qualitativa que facilitarà les relacions institucionals amb els ciutadans de l'exterior.

9. Estimació dels efectes de l'aplicació de la llei sobre l'organització, el personal i el pressupost de l'Administració de la Generalitat de Catalunya

Com s'ha exposat al punt 1 relatiu als objectius, aquesta iniciativa respon a la voluntat de disposar d'un marc legal que sistematitzi les diverses actuacions institucionals que actualment s'impulsen des del Govern i els seus departaments en àmbits sectorials concrets en benefici de la ciutadania i les comunitats catalanes a l'exterior.

Pel que fa als drets que la normativa vigent confereix als ciutadans de l'exterior, l'adopció d'aquest nou marc legal no comportarà en si mateix un impacte en l'organització, el personal o el pressupost de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, en la mesura que es preveu que aquest marc jurídic serà objecte d'un desenvolupament posterior i concreció mitjançant normes de caràcter sectorial en el marc d'un compromís institucional amb l'objectiu de fomentar, en totes i cadascuna de les polítiques sectorials, la inclusió d'aquest col·lectiu en la configuració i el desenvolupament dels serveis que s'estableixin per part dels departaments de la Generalitat.

Pel que fa a la nova regulació de les relacions amb les comunitats catalanes de l'exterior, l'adopció de la futura llei de la Catalunya exterior no ha de comportar tampoc efectes suplementaris sobre l'organització, el personal i el pressupost de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, tenint en compte els serveis que es presten d'acord amb la llei vigent en aquesta matèria. En aquest sentit, s'estima que els efectes de l'adopció de la llei tant a nivell pressupostari, d'organització com de dotació de personal seran assumits amb els mitjans materials i personals actuals.



PARLAMENT DE CATALUNYA REGISTRE GENERAL	
00034 23.04.15114489	
NÚM. DE FULL	NÚM. D'ENTRADA

10. Valoració dels efectes de l'aplicació de la llei sobre l'organització, el personal i el pressupost de les administracions locals de Catalunya

D'acord amb el que s'ha exposat al punt anterior, no es preveu tampoc cap afectació sobre l'organització, el personal i el pressupost de les administracions locals de Catalunya.

11. Anàlisi de la incidència de la iniciativa en el règim especial de Barcelona

La iniciativa no té cap incidència en el règim especial de Barcelona.