

CRITERIOS DE LEGITIMACION Y DECISION
LEGISLATIVA.
UN ANALISIS DE LA PRODUCCION LEGISLATIVA
DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA (1980-1988) (*)

FERRÁN REQUEJO COLL

1. CIENCIA POLÍTICA Y LEGITIMACIÓN

La problemática de la legitimidad constituye uno de esos campos de la reflexión politológica a los que suele reconocérseles, en primer lugar, una importancia de primer orden en el proceso de afianzamiento de los sistemas democráticos, y, en segundo lugar, unas intrínsecas dificultades analíticas cuando se intentan formular diagnósticos plausibles sobre las crisis en que se han visto inmersos los Estados de bienestar europeos en las dos últimas décadas.

En la literatura especializada es frecuente constatar la recomposición que han experimentado los criterios legitimadores tradicionales desde los tiempos de las clásicas nociones weberianas. Sin embargo, dicha literatura adolece, a mi modo de ver, de un exceso de abstracción que no acaba de dominar un objeto de estudio que se le resiste en un plano más empírico, y que acaba propiciando unas posiciones enfrentadas entre sí, sobre si, en definitiva, hay o no una crisis de legitimidad en las sociedades occidentales, o sobre cuáles son las consecuencias fácticas que implica estar en una u otra situación para los sistemas democráticos. Puede fácilmente

(*) El presente trabajo fue presentado en el VII Congreso de la *Asociación* española de Ciencia Política y Derecho Constitucional celebrado en Girona (marzo 1989). Estoy en deuda con el profesor Carlos Viver, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona, cuyos comentarios críticos han introducido indudables mejoras en la redacción final del mismo.

constatarse cómo los posicionamientos teóricos o metodológicos condicionan las conclusiones globales más allá de lo que es habitual en otros objetos de estudio, y así vemos cómo desde la teoría sistémica resulta menos problemática la posibilidad de conseguir nuevas vías legitimatorias, a pesar de todas las dificultades, que si se reflexiona desde una perspectiva más ideológica, caso por ejemplo de la Teoría crítica, para la que el desplazamiento de los procesos legitimadores de la esfera económica a la política sumados a una supuesta despolitización ciudadana creciente, nos subsumen en unos déficits legitimatorios frente a los que no puede articularse ninguna solución viable.

Por otra parte, en los escritos más recientes de filosofía política se viene estableciendo con notable éxito una aseveración desde distintas perspectivas analíticas, algunas de ellas contrapuestas entre sí pocos años antes: la autonomía e irreductibilidad de la razón práctica (moral y política) frente a la razón teórica. Es una aseveración de claras raigambres aristotélicas (recuérdese la distinción clásica, hoy rehabilitada, entre episteme, praxis y techné). Actualmente, prácticamente nadie cuestiona la insuficiencia de una legitimación apoyada tan sólo en criterios legal-rationales. La creciente importancia de los resultados concretos en la actuación de los agentes decisionales públicos y privados, comporta una mayor complejidad también en los mecanismos legitimadores que, hoy menos que nunca, no pueden circunscribirse sin más a unos meros principios de legalidad, o incluso de constitucionalidad, demasiado pobres, por otra parte, para dar cuenta de los procesos decisionales fácticos que se establecen fuera de la normativa jurídico-constitucional.

Además, en el mundo de la teoría (episteme) es constatable una pérdida de confianza respecto de sus posibilidades de implementación, cediéndole terreno a una racionalidad práctica, irreductible a aquélla, y mucho más atenta al ámbito empírico, una vez dinamitadas las pretensiones del paradigma positivista tradicional y de sus corolarios tecnocráticos y emotivistas en la esfera de lo práctico.

Es innegable, efectivamente, que se han producido cambios estructurales en los valores y criterios legitimadores del poder polí-

tico relacionados con algunos de los fenómenos constatados en los últimos años, entre los que destacarían los siguientes: quiebra del contractualismo tradicional y crisis de la función legitimadora del derecho, procesos decisionales «neocorporativos» que implican a los poderes públicos en compromisos que no controlan, contraposición ciudadano-cliente en los mecanismos de entrada y salida del Estado de bienestar, crisis fiscal, indiferencia participativa estructural (despolitización funcional), valores universales versus eficiencia de resultados administrativos particulares, tecnocratización de la esfera comunicativa, acumulación privada —justificaciones generales— intereses organizaciones, usos liberal, conservador y socialdemócrata de una libertad pensada desde una óptica productivista, internacionalización económica y militar frente a discursos de cariz nacionalista, etc.

Sin embargo, la vocación teoricista que arrastran buena parte de los análisis sobre la legitimidad y sus supuestas crisis no ha mostrado su plausibilidad en el terreno de lo empírico: las contradicciones «lógicas» del sistema no han tenido una correlación de la misma profundidad como contradicciones «prácticas» u operativas. Puede constatarse una vez más, cómo la racionalidad práctica, ni es tan «lógica», ni está tan apoyada en la discursividad como HABERMAS o FOUCAULT pretenden. De hecho, no nos hemos alejado tanto de los condicionantes sistémicos o administrativo-burocráticos ya establecidos por el lúcido desengaño ilustrado de WEBER a la hora de pensar los límites inherentes de cualquier proyecto emancipativo. Quiérase o no, para intentar aumentar lo cooperativo habremos de pasar por lo corporativo.

* * *

El trabajo que sigue quiere incidir en la perspectiva de una mayor concreción en el análisis de los procesos de legitimación. Hemos escogido un tipo de decisión, el legislativo, por el hecho de que, además de constituir la formalización suprema de la juridificación de las decisiones políticas, ofrece la ventaja de ser una construcción lingüística ya elaborada, y que por razones de su ubicación en el sistema político, combina unos valores que podemos denominar simplemente «éticos» o con pretensiones de «intersubjetividad

comunicativa», con unos criterios pragmáticos de eficiencia operativa. Y es sabido que ambos tipos de «racionalidad» se encuentran en la base de los intentos de legitimación de las decisiones políticas, interrelacionándose mutuamente en una perspectiva que bien puede considerarse como una revisión del «funcionalismo» aristotélico clásico.

Naturalmente, no podremos olvidar que el proceso legislativo elegido —el parlamento de Cataluña en sus dos primeras legislaturas (1980-1988)— pertenece al ámbito de una comunidad autónoma «histórica», es decir, a un «subsistema» político enraizado en una colectividad con rasgos nacionales que no posee competencias sobre aspectos clave de la legitimación en los Estados sociales (derechos y libertades, política, económica, etc.) o las posee en forma compartida o dentro de la legislación básica del Estado (enseñanza, sanidad, etc.), pero que cuenta con una tradición histórica y cultural propia que hace que sus actuaciones institucionales posean unos referentes que desde el punto de vista legitimatorio, no se agoten en los aspectos «sistémicos» o de mera articulación técnica entre ámbitos competenciales distintos.

Esta doble perspectiva (poder político no originario y colectividad nacional diferenciada) constituye el marco básico de referencia en el que ubicar las consideraciones que siguen, que no tienen otra pretensión que la de ser una primera aproximación —en cuya presentación prescindimos de los habituales apartados de notas y referencias académicas— a una problemática que a buen seguro contará en los próximos años con otros estudios que permitan un enfoque comparado más comprehensivo.

Metodológicamente hemos tomado los preámbulos o exposiciones de motivos de todas las disposiciones con fuerza de ley —leyes y decretos legislativos— de los ocho primeros años de funcionamiento de la autonomía política tal como fueron elaborados en su día, es decir, sin atender a las posteriores rectificaciones realizadas por sentencias del Tribunal Constitucional, puesto que lo que nos interesa analizar son los valores y criterios con vocación legitimatoria utilizados en las decisiones legislativas.

A pesar de carecer los preámbulos de valor normativo, ha venido a reconocérseles una funcionalidad hermenéutica cuya importancia

se amplifica desde una perspectiva politológica de análisis de la aplicación de las normas jurídicas, por ser, en un buen número de ocasiones, el instrumento básico utilizado por los operadores jurídicos, además de la importancia que adquieren las exposiciones de motivos en la presencia de las normas legales en los medios de comunicación, aspecto, claro está, nada desdeñable desde consideraciones legitimatorias.

Con el fin de alcanzar una mayor sistematicidad operativa hemos clasificado las disposiciones con fuerza de ley según un criterio de separación material de competencias, estableciendo, además, dentro de cada uno de dichos ámbitos los apartados siguientes:

- I) Afirmaciones fácticas
- II) Valores
- III) Objetivos de los poderes públicos
- IV) Principios y criterios de actuación

Naturalmente, existen una serie de normas susceptibles de ser ubicadas en más de un ámbito competencial (p. ej. medio ambiente, economía).

En estos casos hemos atendido a la problemática dominante en el articulado, donde como es sabido, se encuentran a veces unas decisiones políticas que contrastan claramente con lo defendido en el preámbulo de la norma, una de cuyas funciones será la de levantar una cortina de humo frente a las verdaderas decisiones que vienen después, las cuales pretenden legitimarse apelando a unos criterios o valores que son negados en su concreción legislativa.

Por otra parte, los cuatro apartados analíticos señalados no deben considerarse como unas categorías cerradas e incomunicadas entre sí, sino como un esquema procedimental, habitual, en parte, en el análisis de las políticas públicas, cuyo fin no es otro que el de alcanzar una mayor precisión y claridad en el momento de distinguir los criterios legitimatorios «éticos» de los más decantados hacia patrones de funcionalidad, y de señalar las posibles diferencias entre los distintos ámbitos legislativos.

No nos detendremos en las legitimaciones de carácter formal

que justifican una decisión legislativa determinada en virtud de constituir una competencia asumida por la comunidad autónoma a través de la Constitución y el Estatuto, y no lo haremos, no porque no sea un aspecto legitimatorio central, sino por el hecho de que precisamente por serlo se encuentra en la práctica totalidad de la producción legislativa. Excepcionalmente, hemos incluido determinadas afirmaciones fácticas establecidas en las leyes que hemos denominado de «desarrollo administrativo» en el apartado de la «acción de gobierno» correspondiente, cuando son más cercanas al ámbito material de dicho apartado. (En estos pocos casos indicaremos entre paréntesis la referencia de la ley de desarrollo administrativo).

2. BREVE NOTA SOBRE LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA (1980-1988) (*)

Las 167 disposiciones legislativas de este período (78 en la primera legislatura y 89 en la segunda) pueden ser subdivididas en tres grandes aspectos:

- 1) Legislación sobre acción de Gobierno y políticas públicas.
- 2) Legislación sobre desarrollo institucional y administrativo de autogobierno.
- 3) Legislación presupuestaria y crediticia.

En este conjunto decisional —que consideraremos en bloque para las dos legislaturas— destaca un incremento en la legislación sobre políticas públicas de gobierno en la segunda legislatura (58 leyes frente a 33 de la primera), así como una disminución significativa del número de leyes de carácter presupuestario o de política crediticia (12 frente a 21), resultando más equilibradas las disposiciones sobre desarrollo institucional y administrativo (19 frente a 24). No nos detenemos en las causas y motivos de estas diferencias, que nos desviaría de nuestro objetivo, y en los que probablemente inciden factores de coyuntura política como los traspasos

(*) Agradezco al profesor Francesc Pau, letrado del Parlamento de Cataluña, su ayuda en la recogida inicial de fuentes legislativas.

de competencias, la ausencia inicial de un ámbito administrativo autonómico, o el inevitable aprendizaje que conlleva cualquier situación de emergencia institucional. En el cuadro que sigue puede verse con detalle la distribución legislativa, así como su desarrollo temporal. Hemos dividido las disposiciones de la «acción de gobierno» en los siguientes apartados: (consignamos entre paréntesis el número de leyes y su separación por legislaturas).

- 1) Aspectos culturales generales (7, 4 y 3).
- 2) Medio ambiente (17, 7 y 10).
- 3) Sanidad y servicios sociales (5, 1 y 4).
- 4) Urbanismo y obras públicas (5, 4 y 1).
- 5) Enseñanza y Universidades (7, 2 y 5).
- 6) Derecho civil (6, 1 y 5).
- 7) Política territorial (8, 1 y 7).
- 8) Asociaciones (13, 5 y 8).
- 9) Economía (23, 8 y 15). Este apartado ha sido subdividido en cuatro subapartados: Cuestiones generales (6, 1 y 5), sector primario (6, 1 y 5), comercio (4, 3 y 1), fiscal y finanzas (7, 3 y 4).

Las 91 disposiciones que cubren las dos legislaturas en el ámbito de la acción de gobierno se reducen a 79 si no consideramos las que simplemente modifican aspectos puntuales del articulado de alguna norma anterior. Con esta reducción el promedio se sitúa en diez leyes por año en dicho ámbito. Con el mismo criterio el apartado de desarrollo institucional y administrativo comprende 39 normas, que sumadas a las anteriores sitúan el ritmo de decisión legislativa propiamente dicha en casi quince leyes al año, sin considerar el bloque de las leyes presupuestarias y crediticias.

Por apartados vemos cómo el mayor hincapié cuantitativo se ha dado en el desarrollo administrativo (33), las diversas disposiciones de materia económica (19), y en las regulaciones sobre medio ambiente (15). Sin embargo, es fácilmente constatable la existencia de

LEGISLACION PARLAMENTO

Materia			1980	1981	1982
Acción de Gobierno-Políticas Públicas	1	Aspectos culturales generales	1. 11 septiembre	3. Bibliotecas	12. Cambio nombre municipios
Acción de Gobierno-Políticas públicas	2	Medio Ambiente		5. Aguas residuales 12. Actividades extractivas	2. Garrotxa 6. Pedraforca
Acción de Gobierno-Políticas públicas	3	Sanidad-Servicios sociales			
Acción de Gobierno-Políticas públicas	4.	Urbanismo Obras públicas		7. Plan obras públicas 9. Protección legalidad urbanística	
Acción de Gobierno-Políticas públicas	5	Enseñanza Universidades			
Acción de Gobierno-Políticas públicas	6	Derecho civil			
Acción de Gobierno-Políticas públicas	7	Política Territorial	6. Transferencia de las Diputaciones catalanas a la Generalitat		

DE CATALUÑA (1980-1988)

1983	1984	1985	1986	1987	1988
7. Normalización lingüística		6. Archivos			3. Protección animales 8. Deporte
6. Residuos industriales 21. Empordé 22. Ambiente atmosférico	22. Poblet.	12. Espacios naturales 28. Cerdenya	3. Albera Decreto Legislativo 2. Modific. Residuos industriales	13. Seguridad Instalaciones industriales 15. Modif. Residuos industriales 17. Administración hidráulica	6. Forestal 7. Sant Maurici
12. Administración sanidad asistencia y servicios sociales		11. Protección menores 20. Drogodependencias 26. Servicios sociales			10. Modif. Adción. Sanidad
	2. Inmuebles alienados 3. Ordenación urbanística	16. Ordenación carreteras			
8. Centros docentes experimentales 14. Integración en esc. públicas de centros privados	26 Coordinación universitaria Consejos Sociales	25. Consejos escolares	7. Enseñanzas no regladas	18. Gratuidad enseñanza media	4. Autonomía gestión económica centros no univ.
		13. Compilación Derecho Civil 1. Text. refund. Derecho Civil	4. Adecuación D. Civil o normativa europea	9. Sucesión intestada 10. Ref. Derecho Civil 11. Ref. Reservas legales	
				5. Régimen provis. compt. Diputación 6. Organiz. comarcal 7. Cenurbanización Barcelona 8. Municipal Régimen local 22. División organiz. comarcal Cons. Comarcales 23. Finanz. Plan Obras y Servicios	5. Nuevas Comarcas

LEGISLACION PARLAMENTO

Materia			1980	1981	1982
Acción de Gobierno- Políticas públicas	8	Asociaciones			1. Funda- ciones privadas 14. Colegios profesionales
Acción de Gobierno- Políticas públicas	9	Economía Cuestiones Generales			
Acción de Gobierno- Políticas públicas	10	Economía Sector Primario			
Acción de Gobierno- Políticas públicas	11	Economía comercio			
Acción de Gobierno- Políticas públicas	12	Economía Fiscal-Fianzas			10. Finanzas públicas
Desarrollo Institucional y Administrativo	13	Desarrollo Institucional		1. Consejo Consultivo	3. Parlamento, Presidente y Consejo Ejecutivo
Desarrollo Institucional y Administrativo	14	Desarrollo Administrativo	4. Inst. catalán del suelo	4. Medidas urg. función pública 6. Consejo asesor RTVE 8. Ent. Aut. Espect. Fiestas	4. Comisión Puertos 5. Ref. C. As. RTVE 9. Prorr. Patrim. Generalitat 11. Inst. Cartográ- fico

DE CATALUÑA (1980-1988) (Continuación)

1983	1984	1985	1986	1987	1988
4. Cooperativas 5. Cooper. agrarias Deuda pública	17. Modif. cooperativas	1. Secciones Crédito cooperativas 10. Colegio Bibl. y Documentalistas 18. Cámaras agrarias 21. Modif. Fund. privadas 22. Col. Periodistas 29. Modif. Cooperat.	Decreto Legisl. 1. Modif. Coleg. Profesionales		1. Modif. Colegios Periodistas
23. Política Territorial		4. Empresa pública catalana 15. Cajas de ahorro	Decrt. Legisl. 5. Modificación Estat. Empresa pública	12. Transporte carretera 14. Estadística	
2. Alta montaña	24. Contratos integración	9. Empresa agraria	Decrt. Legisl. 3. Mod. Alta montaña Decrt. Legisl. 4 Mod. Empresa agraria		
1. Estruct. Comerciales y ventas esp. 15. Higiene alimentos	9. Ferias comerciales			3. Equipamientos comerciales	
	15. Juego 16. Estatuto Función Interventora 21. Bingo 27. Tasas Generalitat		6. Modif. Tasas Generalitat	2. Máquinas tragaperras	
11. Modif. Parlam. Presidente y C. Ejec.	5. Adaptación normativa electoral. Parlamento 6. Sind. de cuentas 14. «Sind. de Greuges»	8. Modif. Parlam. Presidente, C. Ejecutivo 13. Modif. Consejo Consultivo			2. Asignaciones Presidentes Parlamentarios
9. Centro informatic. 10. Creac. Ente Corporación radio-TV 19. Creación. Policía autonómica	4. Inst. Crédito agrario 10. Coord. Pol. locales 11. Inst. nacional Educación física 18. Personal adm. anterior 1939	2. Inst. cet. Finanzas 3. Reorg. Comisión jurídica asesora 5. Centro inf. y desarrollo empres. 7. Inst. pro-	5. Entidad juego y apuestas 9. Cuerpos funcionarios Generalitat	4. Esc. Adm. pública 16. Inst. catalán consumo 20. Inst. Letras catalanas 21. Incompatibilidades	

LEGISLACION PARLAMENTO

Materia			1980	1981	1982
				10. Inst. Serv. Juven. 11. Patrimonio Generalitat 14. Servicio Sismologia	
Presupuestos y Créditos	15		2. Crédito presup. 1979 3. Supl. idem. 5. Presup. 1980	2. Presup. 1981 13. Crédito C. Consultivo 15. Presupuesto Inst. catalán del suelo 1981	7. Presup. 1982 8. Modif. idem. 14. Créd. tercer canal TV3

(Cuadro materializado tras la ayuda y asesoramiento informático de Lluís Quintana Trias, a quien agradezco su colaboración).

DE CATALUÑA (1980-1988) (Continuación)

1983	1984	1985	1986	1987	1988
	23. Laboratorio gral. ensayos e investigaciones	<p>moción cooperativas</p> <p>14. C. racional juven.</p> <p>17. Func. púb. adm. Generalitat</p> <p>23. Inst. Invest. tecnológica alimentaria</p> <p>27. Esc. Policía</p>		<p>personal adm. Generalitat</p> <p>24. Ent. aut. Diario oficial y publicaciones Generalitat</p>	
<p>3. Modif. Presup. Inundaciones</p> <p>13. Retrib. personal Generalitat</p> <p>16. Créd. TV3</p> <p>17. Crédito transp. púb.</p> <p>18. Oper. financier ferrocarriles Generalitat</p> <p>20. Presup. 1983.</p>	<p>1. Prórroga presup. 1984</p> <p>7. Prórroga ferrocarriles Generalitat</p> <p>8. Supl. crédito serv. penitenciarios</p> <p>12. Crédito elecciones Parlamento</p> <p>19. Aval teatr. Olesa</p> <p>20. Crédito radio-TV</p> <p>25. Créd. Sind. cuenta</p> <p>28. Presup. 1984</p> <p>29. Presup. 1985</p>	<p>19. Crédito radio-TV</p> <p>24. Supl. crédito Inst. catalán salud</p>	<p>2. Crédito Operaciones inversión</p> <p>8. Presupuesto 1986</p> <p>10. Créd. Prog. «Foc verd»</p>	<p>1. Presup. 1987</p> <p>19. Crédito Presup. 1987</p> <p>25. Presup. 1988</p>	<p>9. Crédito elecciones Parlamento</p>

decisiones importantes en apartados de menos producción, tales como política territorial, normalización cultural, asociacionismo o desarrollo institucional, mientras otros ámbitos presentan un balance cuantitativo y cualitativo escaso (sanidad y, sobre todo, enseñanza). La tónica general ha sido la de un incremento de la producción legislativa en todos los distintos apartados durante la segunda legislatura, con la excepción de los aspectos culturales, urbanismo y desarrollo institucional, además de la ya mencionada sobre presupuestos.

3. CRITERIOS LEGITIMADORES EN LA DECISIÓN LEGISLATIVA

Tal como indicamos, los apartados de los diversos ámbitos legislativos serán analizados a partir de cuatro aspectos —afirmaciones fácticas, valores, objetivos y criterios de actuación—, con el fin de destacar las posibles diferencias de los criterios legitimadores según las distintas esferas legislativas. (Adviértase cómo el primer aspecto cumple también funciones legitimadoras, e incluso resulta el aspecto más destacado en algunos ámbitos, resultando inseparables las nociones de contenido descriptivo y prescriptivo en línea de las aportaciones del postpositivismo lingüístico que arrancan del segundo Wittgenstein y de la filosofía postpopperiana de la Ciencia, los cuales destacan el vínculo existente entre la conceptualización teórica y unos usos lingüísticos dirigidos a la resolución de tareas prácticas.

3.1. *Acción de gobierno y políticas públicas*

3.1.1. *Aspectos culturales generales*

Leyes: 1/80, 3/81, 12/82, 7/83, 6/85, 3/88, 8/88.

I) *Afirmaciones fácticas*

— La recuperación (recobrament) nacional pasa por la recuperación de las instituciones de autogobierno, y por la valo-

ración de sus símbolos de identidad. Importancia de las fiestas nacionales, la recuperación de la toponimia propia, de la base documental (archivos) y la reestructuración servicios de cultura (Bibliotecas) para la identidad nacional. Las naciones exaltan sus valores. El Parlamento sanciona aquello que la nación ya ha asumido unánimemente

- Lengua catalana: Elemento fundamental en la formación de Cataluña.

Ha sido siempre la lengua propia como instrumento de comunicación y como símbolo y expresión de una unidad cultural con profundas raíces históricas.

Testimonio de fidelidad del pueblo catalán hacia su tierra y cultura.

Ha servido a menudo como instrumento integrador. Convivencia pacífica.

Comunidad lingüística con otras tierras: importante contribución a la cultura.

Precaria situación actual. Escasa presencia oficial, en la enseñanza y en los medios de comunicación. Causas: (entre otras) pérdidas de la oficialidad últimos dos siglos y medio, prohibiciones y persecuciones siglo XX, marginación enseñanza obligatoria (medio siglo XIX), inmigración sin condiciones socio-económicas, urbanísticas, escolares, etc., que hubieran permitido una aportación plena a la sociedad catalana desde las propias identidades culturales, que la Generalitat reconoce y respeta, aparición medios de comunicación de masas sólo en castellano.

- Ha aumentado la creación literaria en catalán, pero no ha consolidado la posición y reconocimiento social que le corresponde, ni ha conseguido grados deseables de conocimiento y difusión internacional (Ley 20/87).
- Vall d'Aran posee una lengua propia.
- Deporte. Fenómeno social universal. Instrumento de equilibrio, relación, integración del hombre en el mundo que le

rodea. Forma parte o ha de formar parte de la actividad humana desde la escuela a la tercera edad. Elemento de equilibrio síquico-físico de la persona. Cataluña: Desde 1876 asociaciones deportivas. 1933, Unión catalana de federaciones deportivas. Estilo y personalidad propios en la forma de hacer deporte. Déficit actual de profesores educación física (Ley 11/84). Objetivos de todo país moderno: educación física en los diferentes niveles escolares.

II) *Valores*

- Recuperación nacional. Identidad nacional. Identidad de un pueblo. Valores nacionales.
- Lengua: Derecho y deber irrenunciable. Necesidad protección.
- Derecho social ciudadanos: desarrollar y ejercitar sus facultades físicas, intelectuales y morales. Libertad-igualdad de individuos y grupos.
- Respeto, defensa y protección de los animales.

III) *Objetivos poderes públicos*

- Normalización lengua catalana. Extender su conocimiento a todos los ciudadanos. Superar la actual desigualdad lingüística. Conocimiento de las dos lenguas oficiales.
- Normalización lingüística aranés.
- Promover condiciones para que sean reales la libertad e igualdad de individuos y grupos.
- Deporte. Fomentar, implantar, divulgar, planificar, ejecutar, coordinar, asesorar la actividad física y deportiva en toda Cataluña.
- Mantener-salvaguardar poblaciones animales. Garantías mínimas de buen trato. Adaptación normativas Comunidades Europeas, protección de la fauna. Que Cataluña se cuente

entre las naciones con una legislación más avanzada y completa.

IV) *Principios-criterios de actuación*

- Deporte. 1992, catalizador. Principio de coordinación de las entidades locales. Principio de participación y colaboración asociaciones Consejo Asesor representativo del deporte catalán.
- Eficacia en los sectores público y privado: Criterios de cooperación y coordinación (Bibliotecas).

3.1.2. *Medio ambiente*

En este apartado distinguiremos aquellas disposiciones de carácter más general (A), de aquellas que se dirigen a la protección-recuperación de una zona concreta (B).

(A) *Disposiciones de carácter general*

Leyes: 5/81, 12/81, 6/83, 22/83, 12/85, Decr. Leg. 2/86, 13/87, 15/87, 17/87, 6/88.

I) *Afirmaciones fácticas*

- Agua, aire: bienes escasos o indispensables para la vida. Degradados o amenazados.
- Mar: Fuente de riqueza. No es una fuente inagotable de recursos. No es un espacio natural inalterable. Limitada capacidad de producción asimilación. Mal uso avances tecnológicos (Ley 1/86).
- Espacio natural en Cataluña: Extraordinaria variedad-Crecimiento de la acción humana en los últimos decenios. Concentración población. Zonas económicamente deprimidas.

- Actividades extractivas: Necesarias económicamente. Impacto ambiental. Degradación paisaje.
- Progreso tecnológico: Industrialización. A menudo procedimientos, productos o instalaciones producen daños en personas, bienes o medio ambiente. La economía de mercado (que fuerza a las empresas a una reducción permanente de costos) no garantiza mecanismos de seguridad que la tecnología permite y que el nivel de vida del país: Administración, medidas de carácter vinculante.

II) *Valores*

- Equilibrio ecológico general.
- Paisaje no degradado. Valores estéticos.
- Valores naturales.
- Calidad de vida.

III) *Objetivos poderes públicos*

- Proteger y mejorar calidad de vida de los ciudadanos.
- Defender y restaurar el medio natural, sin limitarse a la esporádica preservación de muestras de valor excepcional. Defensa valores naturales. Actuación urgente y eficaz.
- Compatibilizar conservación del ecosistema y explotación eficaz, demostrada en experiencias internacionales. Actuación administrativa tutelar.
- Máxima utilización social-máximo rendimiento. Arbitrar procedimiento lucha contra la contaminación. Racionalidad-eficacia activa en el procedimiento. Agilización de servicios, acercarse al administrado, participación usuarios.
- Acercarse a las legislaciones europeas, inspiradas en la eficacia de una confiada colaboración entre Administración y operadores económico-sociales.

- Mejora diversidad y riqueza sistemas naturales en el marco de una ordenación racional y equilibrada del territorio. Mejor ordenación terrenos forestales (Ley 10/86). Dejar los espacios explotados en condiciones aceptables.

IV) *Principios-criterios de actuación*

- Colaboración iniciativa pública y privada. Colaborar entre Administraciones. No afectar competencias entes locales y criterios básicos de la legislación del Estado.
- Actuar con criterios apropiados a la realidad catalana y a su problemática.
- Implicar agentes contaminantes. Aplicar el principio comunitario «quien contamina, paga». Facultar a la Administración para adoptar medidas adecuadas frente a situaciones de emergencia. Regular las sanciones teniendo en cuenta la promoción de las actividades económicas.
- Principio de descentralización. Participación usuarios.
- Principio unidad de los ciclos (agua), avalado por el derecho emprendan las explotaciones que puedan asumir costes de restauración.
- Principio unidad de los ciclos (agua), avalado por el derecho comparado.
- Agrupaciones de defensa forestal: nuevo modelo de prevención. Ayuntamientos y empresarios forestales (Ley 10/86).

(B) *Disposiciones sobre zonas determinadas*

Leyes 2/82, 6/82, 21/83, 22/84, 28/85, 3/86, 7/88.

I) *Afirmaciones fácticas*

- Zonas de interés geológico único (Garrotxa, Pedraforca, S. Maurici).

- Interés fauna (Pedraforca, S. Maurici). Resguardo aves migratorias: dimensión internacional (Empordà).
- Riqueza vegetación (Garrotxa, Pedraforca).
- Confirmación ecosistemas del sector. Si se protege el entorno se protegen los intereses agrícolas (Empordà).
- Bien patrimonial de la nación (Garrotxa).
- Importancia histórica (Poblet. Referencias desde el siglo XII).
- Existencia de anteriores proyectos proteccionistas (1936, Parque natural Pedraforca).
- Existen riesgos de degradación irreversible tras las explotaciones actuales (Garrotxa, Pedraforca, Empordà).

II) *Valores*

- Valores de naturaleza.
- Valor científico (Garrotxa, Empordà).
- Valor cultural (románico S. Maurici-Bohí).
- Belleza paisajística (Empordà, S. Maurici).
- Salvaguardar identidad comarca (Empordà).

III) *Objetivos poderes públicos*

- Conservar la zona íntegramente (Garrotxa, Empordà, Pedraforca).
- Evitar nuevas destrucciones (Garrotxa) o la degradación del medio natural (Poblet).
- Protección frente a intervenciones que puedan alterar la fisonomía, integridad o evolución de los sistemas naturales (S. Maurici).
- Según los casos, procurar actividades educativas, científicas, turísticas, socio-económicas, culturales o recreativas (Empordà).

IV) *Principios-criterios de actuación*

- Declaración de Parajes naturales de interés nacional.
- Creación de comisiones científicas asesoras.
- Participación sectores afectados en la toma de decisiones: operatividad.

Aplicación ley 12/85, sobre espacios naturales.

3.1.3. *Sanidad-Servicios sociales*

Leyes: 12/83, 11/85, 20/85, 26/85, 10/88.

I) *Afirmaciones fácticas*

- El dinamismo de la sociedad contemporánea conlleva marginación, desagregación social, desatención selectiva de determinados colectivos.
- Situación en Cataluña:
 - Aumento del consumo de drogas no institucionalizadas, originado, entre otros motivos, por las transformaciones de las condiciones de vida, la alienación o la falta de perspectivas sociales.
 - Aumento del consumo de bebidas alcohólicas.
 - Aumento del consumo de tabaco (espec. en jóvenes y mujeres).
 - Consecuencias negativas de productos tomados inicialmente como medicamentos.
 - Tradición catalana en fundaciones asistenciales, en contraposición a la poca atención y organización hasta ahora de los poderes públicos.

II) *Valores*

- Derechos del ciudadano: servicios sociales.
- Salud de todos los habitantes de Cataluña.
- Bienestar social. Calidad de vida.
- Derechos infancia. (Referencia tratados y acuerdos internacionales.)

III) *Objetivos poderes públicos*

- Mejorar la salud y la expectativa de vida de los ciudadanos. Prevenir-mejorar salud pública.
- Facilitar al ciudadano condiciones objetivas de calidad de vida con prioridad en los sectores más insatisfactorios.
- Alcanzar un buen clima social. (Poderes públicos+sociedad).
- Promover en los niños hábitos saludables de vida.
- Servicios sociales. Alcanzar lo definido por el artículo 25 declaración universal derechos humanos para todos los ciudadanos de Cataluña.

(«Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene, asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencias especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.»)

- Leyes sobre menores. Adoptar técnicas modernas de las legislaciones más avanzadas. Tomar medidas para que la ejecución de las medidas dictadas por la autoridad judicial se haga con las máximas garantías.

IV) *Principios-criterios de actuación*

- Evitar disfunciones. Gestión más integrada-Organización más coherente.
- Bienestar social basado en criterios de universalidad, proyección, autonomía, participación.
- Aumentar criterios de descentralización y desconcentración. Mayor proximidad al administrado.
- Racionalización - simplificación del aparato administrativo. Unificación diversos servicios.
- Principio de unidad gestora para todo el sector público.
- Servicios sociales. Técnica de servicio social integrado.
- Colaboración Generalitat-entidades públicas y privadas. Participación interesados. Coordinación entes locales. Descentralización. Estructuración diversas modalidades servicios sociales, sobre todo acción primaria.
- Internamiento de menores: último recurso. Procurar contar con la participación del menor en todo el proceso educativo. Valorar sus propias opiniones. Prevención: realizada con las máximas garantías. Consentimiento legal menor.
- Sustituir criterios de beneficencia por la concepción moderna de servicio público. Personal especializado, Formación permanente. Medidas pedagógicas.
- Drogadicción. Acciones preventivas y asistenciales. Aplicación de criterios científicos y de respeto a las libertades personales. Coordinación y consolidación de los recursos existentes en el conjunto de estructuras educativas, económicas, culturales, laborales y políticas.

3.1.4. *Urbanismo-Obras públicas*

Leyes: 7/81, 9/81, 2/84, 3/84, 16/85.

I) *Afirmaciones fácticas*II) *Valores*

- Dignidad de la persona; calidad de vida: adecuadas condiciones de habitabilidad.

III) *Objetivos poderes públicos*

- Racionalidad en la expansión urbana: «Que la actividad urbanizadora siga a la planificación y no viceversa.»
- Garantizar condiciones adecuadas de habitabilidad.
- Reacción contra acciones ilegales. Evitar nuevas infracciones y detener las que se hallan en curso. Corregir con energía y eficacia las infracciones.
- Impedir la especulación del suelo. Evitar retenciones de suelos urbanizables.
- Fomentar la edificación de acuerdo con el interés general.
- Aumentar la seguridad de los particulares. Garantizar transparencia en el mercado de solares.
- Adecuar el ordenamiento urbanístico vigente en todo el Estado a las exigencias de la ordenación urbana en Cataluña. Adaptar legislación carreteras a las peculiaridades de la red actual de Cataluña.

IV) *Principios-criterios de actuación*

- Es preferible desarrollar la normativa vigente que sustituirla: eficacia-evitar problemas de interferencias.
- Expropiación: figura conminativa cuando no se cumple la función social de la propiedad (terrenos no edificados, segundas residencias). Adquisición, ordenación, urbanización y alienación de terrenos.

- La fijación de concurrencia de interés general sea declarada por ley.
- Previsión límites máximos-mínimos en suelo urbanizable.

3.1.5. *Enseñanza-Universidades*

Leyes: 8/83, 14/83, 26/84, 25/85, 7/86, 18/87, 4/88.

I) *Afirmaciones fácticas*

- Tradición en Cataluña:
 - Renovación pedagógica. Experiencias educativas en condiciones adversas. Importancia centros privados en el proceso de catalanización.
 - Déficit escuelas públicas (superior al del resto del Estado).
 - Abundancia de enseñanzas no regladas.

II) *Valores*

- Derecho a la educación.
- Calidad de la enseñanza.
- Participación en el proceso educativo de los sectores implicados.

III) *Objetivos poderes públicos*

- Alcanzar una más plena eficacia en el servicio público de la educación.
- Fomentar la investigación, experimentación y formación permanente del profesorado (en el marco de la legislación básica del Estado). Evaluación y control por parte de la Administración.

- Coordinación de la actividad universitaria con respeto a la autonomía universitaria. Elevar el sistema universitario catalán a los niveles de comunicación e intercambio que la sociedad espera.

IV) *Principios-criterios de actuación*

- Consejos escolares: participación operativa.
- Integrar escuelas privadas que lo deseen en la red de escuelas públicas, especialmente cuando posean una tradición de renovación pedagógica y de catalanización. Adopción de acuerdos en un marco, exigencias legales que permita una atención a casos particulares.
- Centros especializados en perfeccionamiento del profesorado y en la renovación pedagógica.
- Autonomía de gestión económica de cada centro: adaptación a peculiaridades.
- Gratuidad enseñanza secundaria. (Aumento partidas presupuestarias.)
- Creación Consejo Interuniversitario catalán.
- Tener conocimiento de todas las iniciativas de enseñanzas no regladas. Dar diplomas a las iniciativas más destacadas.

3.1.6. *Derecho civil*

Leyes: 13/84, Decr. Leg. 1/84, 4/86, 9/87, 10/87, 11/87.

I) *Afirmaciones fácticas*

- Falta compilación Derecho civil catalán. Contradicciones con la Constitución española 1978.
- El Derecho civil (junto con la lengua): producciones cultura-

les más importantes del pueblo catalán; exponentes de su identidad. Puntos de referencia para identificar a Cataluña como producto de un proceso histórico específico.

II) *Valores*

- Valores morales y sociales catalanes, cristalizados en los principios de moderación, benignidad y humanidad (sin variación sustancial a lo largo de la historia).

III) *Objetivos poderes públicos*

- Modificar global y sistemáticamente la compilación. Superar discriminaciones por razón de sexo, nacimiento o estado civil.
- Adecuar leyes del Parlamento a la normativa comunitaria.

IV) *Principios-criterios de actuación*

- Delegar en el Consejo ejecutivo la potestad de dictar normas con rango de ley.
- Sucesión intestada: mantener sistema romano.

3.1.7. *Política territorial*

Leyes: 6/80, 5/87, 6/87, 7/87, 8/87, 22/87, 23/87, 5/88.

I) *Afirmaciones fácticas*

- División provincial siglo XIX: elemento ajeno a la estructura territorial de Cataluña.
- Diputaciones: obstáculo nueva ordenación territorial.

- Existen varias fórmulas, y no sólo una, para reconocer realidades metropolitanas en función de las características peculiares de cada país.
- La Constitución española es problemática al establecer dos niveles supramunicipales (diputaciones/comarcas).
- En 1932 la comarca era entendida principalmente como una mera unidad administrativa.

II) *Valores*

- Calidad de vida habitantes municipios de Cataluña.

III) *Objetivos poderes públicos*

- Profunda transformación de la administración local. Fortalecimiento de la vida municipal. Institucionalización comarcas. Entidades comarcales más adecuadas que las provincias.
- Autonomía municipal. (Referencia Carta Europea Local).
- Comarcas. Sirvan como elemento modernizador de la administración local. Desarrollen principio de descentralización (competencias que normalmente corresponderían a acciones territoriales superiores).
- Area metropolitana. Asegurar desarrollo y equilibrio socio-económico del territorio. Adecuar fenómeno metropolitano a la nueva organización territorial administrativa de Cataluña (Municipios+Generalitat).
- Existencia de un solo nivel supramunicipal. Cataluña como provincia única.

IV) *Principios-criterios de actuación*

- Realizar transferencias de servicios y competencias Diputaciones-Generalitat.

- Organización servicios comarcales: principios de eficacia, desconcentración y descentralización de funciones.
- Entender la comarca como ente local y no como mera unidad administrativa.
- Autonomía municipal. Combinar representatividad política y funcionalidad (criterio de eficacia sin soluciones drásticas). Relación de coordinación y cooperación entre Generalitat y municipios (no de tutela). Prestación de servicios simplificación, flexibilidad, participación usuarios. Nuevos equipamientos e infraestructuras: integración esfuerzos de todas las administraciones en beneficio de los municipios.

3.1.8. *Asociaciones*

Leyes: 1/82, 13/82, 4/83, 5/83, 17/84, 1/85, 10/85, 18/85, 18/85, 21/85, 22/85, Decr. Leg. 1/86, 1/88.

I) *Afirmaciones fácticas*

- Ha evolucionado en todo el mundo el concepto de fundación.
- Cataluña:
 - Gran tradición de fundaciones y cooperativas (más de cien años) productivas, agrícolas y de consumo.
 - Cooperativas: sociedades que tienen una actividad económica con la que se pretende prioritariamente resolver problemas sociales (de orden humanístico y cultural).
1934: Ley de bases de la Cooperación, Sindicatos agrícolas, Cooperativas.
 - Cooperativas agrícolas. Importantes funciones, pero hoy se encuentran en crisis: falta de financiación, proceso de descapitalización.
 - 1915 (Mancomunidad de Cataluña): Escuela superior de bibliotecarias (Primera de Europa). Precedentes de la organización colegiada en 1930, 1934, 1981.

II) *Valores*

- Promover el interés general. Bienestar social.
- Derecho de los ciudadanos. Incremento de la cultura. Valores humanos.
- Autoexigencia profesional. Libertad de expresión (Col. periodistas).
- Incremento de la convivencia social bajo principios democráticos. Respeto a los intereses de los principios colectivos.
- Buscar soluciones desde la colaboración y la solidaridad: sentido asociativo del pueblo catalán.

III) *Objetivos poderes públicos*

- Normativas adecuadas: estimular la dedicación de nuevos capitales privados a la realización de finalidad de interés general que coadyuven a los poderes públicos catalanes en la satisfacción de las necesidades generales de la comunidad (Fundaciones).
- Fijar objetivos y funciones de los colegios profesionales. Procurar que la actividad profesional se adecúe a los intereses de los ciudadanos. Consolidación profesional.
- Cooperativas: Recoger el espíritu de la ley de 1934; tener en cuenta los cambios sociológicos y de complejidad económica acaecidos desde la segunda República. Maximización de la autonomía de los socios. Desarrollo del movimiento cooperativo como instrumento al servicio de Cataluña y como escuela de convivencia social. Procurar que sea un interlocutor válido frente a la administración pública. Reestructuración del sector.
- Cámaras profesionales agrarias. Racionalizar estructuras, garantizar funcionamiento democrático y eficaz desde una concepción nacional, procurar una participación más directa, representación y autonomía de funcionamiento.

IV) *Principios-criterios de actuación*

- Fundaciones: Instituciones de derecho privado sometidas al control de los poderes públicos para asegurar sus finalidades; amplia iniciativa a su voluntad; eliminación lucro privado; obligatoriedad de rendir cuentas al protectorado; tracto favorable de tipo procesal y fiscal.
- Cooperativas. Autonomía de funcionamiento. Compromisos con las de primer y segundo grado.
- Recursos de crédito: criterios de rigurosidad y modernidad.

3.1.9. *Economía*

Tal como indicábamos, dividiremos este apartado en cuatro aspectos: cuestiones generales, sector primario, comercio, y fiscal-financiero.

(A) *Economía. Cuestiones generales*

Leyes: 23/83, 4/85, 15/85, Decr. Leg. 5/86, 12/87, 14/87.

I) *Afirmaciones fácticas*

- El desarrollo económico ha comportado variaciones en las actividades de los territorios y ha producido cambios en la población (aumento en el litoral y prolitoral sobre todo en núcleos urbanos; disminución en la Cataluña interior). Congestión en determinadas zonas que implica un impacto negativo en la calidad de vida y en la eficacia de la actividad económica
- Mundo rural. Niveles inadecuados de renta y calidad de vida.
- Dinamismo insuficiente de los núcleos urbanos de la Cataluña interior.

- Cajas de ahorro. Históricamente entidades de ahorro popular con una intrínseca finalidad social.
- Estadística. Instrumento fundamental para el conocimiento de la realidad económica, social y demográfica. Necesaria en la toma de decisiones de las tareas de Gobierno.
- Estructura, industrial catalana: empresas transformadoras pequeñas y medianas que pueden ajustarse con mayor facilidad a los efectos de la rápida evolución y cambio tecnológico acelerado. Buen nivel de técnicos y trabajadores (Ley 5/85 Centro Información y desarrollo empresarial).

II) *Valores*

- Calidad de vida en todo el territorio.

III) *Objetivos poderes públicos*

- Desarrollo económico.
- Política territorial. Equilibrio; corregir tendencia al debilitamiento y poco provecho territorial, y a la excesiva concentración de la población y de las actividades; fomentar una distribución equilibrada del crecimiento; aumentar la eficacia en las actividades económicas; luchar contra el desempleo; conseguir niveles de renta adecuados en todo el territorio.
- Normativa sobre empresa pública. Perentorio equilibrio entre la flexibilidad determinante de la eficacia de actuación, y la vinculación directa o indirecta con el mundo público.
- Normativa Cajas de ahorro: contribuya más plenamente a la recuperación económica del país.

IV) *Principios-criterios de actuación*

- Creación entidad empresa pública catalana con personalidad jurídica propia.

- Cajas de ahorro. Respetar su autonomía. Criterios de representación en sus órganos de gobierno. (Por razones de equilibrio social y para evitar tratamientos incompatibles con la confianza que toda entidad de crédito ha de generar en los ciudadanos.) Acuerdos de colaboración con la Generalitat y con el Estado para una mejor actuación de los poderes públicos.
- Transportes viajeros. Principios de la CEE. Funcionalidad, flexibilidad.
- Estadística. Coordinación de la distintas instituciones que hacen uso y la producen.

(B) *Economía. Sector primario*

Leyes: 2/83, 24/84, 9/85, 1/86, Decr. Leg. 3/86, Decr. Leg. 4/86.

- Existencia de áreas geográficas en regresión socio-económica y demográfica. (Area de Montaña, 20 por 100 territorio, 2 por 100 población). Dificiles condiciones de vida (clima, comunicaciones, falta equipamientos).
- Montaña. Zonas que cumplen funciones de interés colectivo (agricultura, ganadería, agua, energía eléctrica, protección erosión del suelo). Potencial de recursos actualmente no explotados.
- Han aumentado las transformaciones tecnológicas también en el sector agrario.
- Cataluña: explotaciones agrícolas y ganaderas de base familiar, muchas de las cuales no han alcanzado un adecuado nivel de vida por falta de recursos técnicos y financieros.

II) *Valores*

- Bienestar. Equiparar nivel de vida de todos los ciudadanos.
- Interés antropológico. Reservas naturales.

III) *Objetivos poderes públicos*

- Alcanzar el equilibrio interno de Cataluña. Evitar emigración. Igualar condiciones de vida.
- Modernización del sector agrario. Mejorar las rentas y las condiciones de vida de las empresas familiares agrarias.
- Pesca. Mejorar procesos de transformación, manipulación y comercialización en origen.

IV) *Principios-criterios de actuación*

- Criterios de acuerdo con la legislación europea (alta montaña, equilibrio territorial, empresas agrarias, procesos de modernización).
- Mantenimiento del máximo número de empresas agrarias buscando el óptimo de explotación.

(C) *Economía. Comercio*

Leyes: 1/83, 15/83, 9/84, 3/87.

I) *Afirmaciones fácticas*

- Existe una estrecha vinculación entre la ordenación del comercio interior y la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios.
- Intoxicaciones e infecciones de origen alimentario. Han aumentado las dificultades de control de la calidad de los alimentos (carácter multidisciplinario procesos).
- No existe contradicción entre la libertad de empresa y la planificación (libre empresa defendida por la planificación urbanística).
- Ferias comerciales. Tradicionales en Cataluña; instrumentos

actualmente imprescindibles en la promoción comercial de un país. Colaboran en la transparencia del mercado.

II) *Valores*

- Defensa de los intereses generales. (Modelo constitucional: intereses sociales-planificación).
- Derechos de los consumidores. Libertad de elección.
- Salud pública.

III) *Objetivos poderes públicos*

- Promoción actividad comercial en el seno de un urbanismo integrador.
- Protección consumidores y comerciantes. Corregir prácticas que perjudican sector comercial y consumidores (fraudes, perjuicio equilibrio del mercado).
- Proteger-defender la salud pública. Ordenación más eficaz de la higiene y control alimentario en cada fase del proceso alimentario que hagan llegar los productos al consumidor en condiciones de máximas garantías.
- Mejorar estructuras comerciales. Racionalizarlas en beneficio del sector.
- Expansión de los intercambios comerciales internos e internacionales.

IV) *Principios-criterios de actuación*

- Aplicar criterios similares a los de los países de la CEE.

(D) *Economía. Fiscal-finanzas*

Leyes: 10382, 15/84, 16/84, 21/84, 27/84, 6/86, 2/87.

I) *Afirmaciones fácticas*

- Normativas actuales tasas: desfasadas.

II) *Valores*

- Seguridad jurídica de los ciudadanos.
- Calidad de vida. Bienestar social.

III) *Objetivos poderes públicos*

- Conseguir aplicabilidad y eficacia en las finanzas públicas de Cataluña.
- Tasas. Refundir normativa. Conseguir una Administración más eficaz en la prestación de servicios. Informar al ciudadano de cuáles servicios le son prestados por cada estamento administrativo.
- Juego. Establecer unas reglas que ofrezcan al ciudadano la debida seguridad jurídica, y que permitan al poder ejecutivo de la Generalitat una política de juego adaptada a las circunstancias de cada momento. (No se trata de fomentar el juego ni prohibirlo.) Asegurar que jugadores y empresas conozcan unas reglas de actuación. Bingo: nuevas fuentes de ingresos para aumentar el bienestar social, sin incidir negativamente en el relanzamiento de la economía en momentos de crisis. Máquinas tragaperras: aumentar recursos tributarios de la Generalitat, manteniendo dentro de límites razonables la actividad del juego.

IV) *Principios-criterios de actuación*

- Instituciones financieras acción pública: relaciones de eficacia con las del Estado; adaptación a las peculiaridades y necesidades económicas.

- Tasas. Delimitar su concepto (no se exijan al contribuyente prestaciones pecuniarias si no respetan el carácter de tasa o no tienen el soporte legal adecuado. Conflictos: Juntas territoriales de finanzas creadas por decreto (223/83, según artículo 20 LOFCA). Simplificación y actualización de las tasas según el coste de los servicios.
- Juego. Inventario de juegos admitidos. Servicio de inspección. Infracciones: se garanticen los principios de legalidad y eficacia.

3.2. *Desarrollo institucional y administrativo*

3.2.1. *Desarrollo institucional*

Leyes: 1/81, 3/82, 11/83, 5/84, 6/84, 14/84, 8/85, 13/85, 2/88.

Las disposiciones de este apartado sólo contienen criterios legitimadores de carácter formal, sin que quepa la distinción analítica establecida hasta aquí. Su legitimación prácticamente no se mueve de las referencias al marco legal en que se ubican.

3.2.2. *Desarrollo administrativo*

Leyes: 4/80, 4/81, 6/81, 8/81, 10/81, 11/81, 14/81, 4/82, 5/82, 9/82, 11/82, 9/83, 10/83, 19/83, 4/84, 10/84, 11/84, 18/84, 23/84, 2/85, 3/85, 5/85, 7/85, 14/85, 17/85, 23/85, 27/85, 5/86, 9/86, 4/87, 16/87, 20/87, 21/87, 24/87.

I) *Afirmaciones fácticas*

- Cataluña: precedentes de organismos y entes autónomos en diversos ámbitos (Escuela Administrativa, 1912; Prat de la Riba, suprimida 1924, restablecida 1930-36; Comisión Jurídica Asesora, Mancomunidad, 1932; Expertos; Escuela Superior Bibliotecarias, 1915; Mancomunidad; Laboratorio General Investigación, 1907; Institución de las Letras Catalanas, 1937).

- Patrimonio de la Generalitat: expresión ineludible del régimen de autonomía. Entidades de autogobierno: titulares de bienes y derechos.

II) *Valores*

- Fortalecimiento del autogobierno.
- Recuperación valores intelectuales.
- Participación libre y eficaz en el desarrollo social, económico y cultural.
- Derechos de los ciudadanos.

III) *Objetivos poderes públicos*

- Administración de la Generalitat: adecuada y eficaz para el ejercicio de sus competencias. Cuento con su propio conjunto de recursos técnicos (rápida evolución tecnológica, presiones del mercado, diversidad y urgencia de las demandas de los departamentos). Conseguir una gestión ágil y operativa. Mejoramiento profesional.
- Difusión de los derechos ciudadanos.
- Modernización productiva y profesional. Soporte a la innovación tecnológica.
- Fomento del pleno empleo. Conseguir niveles cada vez más altos de competitividad en un contexto cada vez más interrelacionado.
- Estudiar los hábitos y mecanismos de consumo. Potenciar las organizaciones representativas (consumidores).
- Aproximar las inquietudes de los jóvenes a las instituciones de Gobierno de Cataluña.
- Evitar corporativismos administrativos rígidos y anacrónicos, marginados de las organizaciones modernas. Modelo de acción pública sea sencillo, racional y posibilitador de una gestión eficaz. Evitar que las actividades de los funcionarios puedan

comprometer los deberes inherentes al cargo: incompatibilidades.

IV) *Principios-criterios de actuación*

- Crear entidades con personalidad jurídica y patrimonio propios.
- Patrimonio de la Generalitat. Criterios de racionalidad administrativa. Principios de publicidad y concurrencia en la adquisición onerosa, la alienación de bienes, y en la concertación arrendataria.
- Eficacia de los recursos ya existentes. Principio de coordinación. Unificación de criterios de actuación. Participación (a veces) de los afectados. Cooperación con otras instituciones (Universidades).
- Informatización de la administración. (Eficacia probada en otras administraciones públicas).
- Acercar actividades tecnológicas a la disposición inversora privada. Pragmatismo y realismo en los programas de actuación. Procurar interés de los agentes económicos.
- Funcionarios de la Generalitat: Que determinadas áreas sean atendidas por personal laboral (en conformidad con las técnicas modernas en materia de personal al servicio de las administraciones públicas).

3.3. *Presupuestos y créditos*

Leyes: 2/80, 3/80, 5/80, 2/81, 13/81, 15/81, 7/82, 8/82, 14/82, 3/83, 13/83, 16/83, 17/83, 18/83, 20/83, 1/84, 7/84, 8/84, 12/84, 19/84, 20/84, 25/84, 28/84, 29/84, 19/85, 24/85, 2/86, 8/86, 10/86, 1/87, 19/87, 25/87, 9/88.

Análogamente a la legislación de desarrollo institucional de autogobierno, las disposiciones presupuestarias y crediticias prácticamente no contienen referencias en sus preámbulos —caso de exis-

tir— sobre los cuatro apartados metodológicamente utilizados con anterioridad. Las justificaciones atienden preferentemente a criterios formales o de oportunidad frente a algún hecho u objetivo puntuales.

4. CONCLUSIONES

En el contexto de los países desarrollados occidentales, la legitimación parece haber tenido sus dos momentos cruciales en los años inmediatamente posteriores a las dos guerras mundiales: la proliferación-racionalización de los sistemas democráticos tras la primera, y la extensión del modelo del Estado de Bienestar tras la segunda. Ambos momentos se han visto envueltos con posterioridad en unas crisis de presupuestos que, aunque poseen un alcance y dramatismo muy distinto, muestran un cierto paralelismo en sus aspectos disfuncionales respecto a unos períodos caracterizados, en el primer caso, por la recesión de la demanda (subconsumo) y la inflación ideológica y, en el segundo caso, por la recesión tanto del excedente económico como de la fuerza estructuradora de los grandes paradigmas ideológicos del pasado. Este último aspecto tiene, a mi modo de ver, una ambivalencia que juega un papel decisivo en las posibilidades legitimatorias actuales de los Estados de Bienestar, sobre cuyas dificultades en mantener su planteamiento tradicional (política económica keynesiana, integración sindical, pleno empleo, «pacto social-liberal», servicios sociales, etc.), no parecen existir muchas dudas. En efecto, a diferencia de lo que ocurría en el período de entreguerras, la ausencia de grandes proyectos alternativos a los actuales sistemas liberal-democráticos facilita una mayor vinculación de las respuestas legitimadoras al terreno de lo práctico y empírico.

Descendiendo al contexto que nos ocupa, la recuperación democrática ejemplificada en la Constitución de 1978 y en los Estatutos de autonomía recoge, como no podía ser de otro modo, elementos de aquellos dos momentos de la legitimación del Estado contemporáneo. Referencias a la importancia de los signos de identidad colectiva, a las instituciones democráticas de autogobierno o a la «recuperación nacional» —normalmente ausentes hoy en la literatura

sobre la legitimación de los Estados de Bienestar— conviven con algunas de las problemáticas específicas de los tiempos de crisis de dichos Estados. Por otra parte, no debemos olvidar, tal como señalábamos con anterioridad, que el objeto de nuestro análisis se circunscribe a un tipo de decisión, la legislación, de un poder político legalmente no originario y articulado en la compleja red de un Estado con autonomías regionales extendidas en todo su territorio.

Veamos a continuación las principales características de los cuatro apartados del esquema analítico anterior. En términos generales se observan mayores diferencias de contenido respecto a los discursos legitimadores de otros contextos democráticos en los dos primeros apartados. (Afirmaciones fácticas y valores.) Y ello es debido fundamentalmente, a la vinculación, constatable en las disposiciones normativas, entre recuperación democrática y recuperación de los signos de identidad nacional propios. Este aspecto desplaza en estos apartados la consideración de otras realidades de primera magnitud tales como la integración en las comunidades europeas, fijándose el foco de atención en la situación interna de Cataluña, su reconstrucción institucional y sus referencias históricas. En cambio, los dos siguientes apartados. (Objetivos de los poderes públicos y Principios y criterios de actuación) se caracterizan por sus constantes remisiones a las prioridades y técnicas empleadas habitualmente en los países comunitarios. La temática del bienestar social, más planteada en términos colectivos que individuales, recorre todos los apartados, siendo el que entronca más claramente con los criterios legitimadores clásicos de los sistemas políticos de la segunda postguerra, aunque sea, naturalmente, con las limitaciones que implica el ámbito restringido de competencias de una autonomía política.

I) *Afirmaciones fácticas*

En esta esfera son constatables cuatro tipos de aseveraciones de desigual intensidad según el ámbito material en el que se ubican las disposiciones legislativas:

1) Enunciados en torno a la realidad nacional catalana (signos de identidad) como un proyecto histórico diferenciado constatable a través de aportaciones como la lengua o el derecho civil, o en

torno a aquello que supuestamente hacen las naciones en situación de normalización democrática (exaltar *sus* valores, poseer un autogobierno con patrimonio propio, asumir «unánimemente» unas reivindicaciones que luego el Parlamento se limita a sancionar, etc.). El tipo de lenguaje y las referencias utilizadas (nación, fidelidad, pueblo, etc.), reseguibles por otra parte en la práctica totalidad de los textos del derecho comparado, puede vincularse a la vertiente organicista del liberalismo tradicional, en un momento histórico de ruptura con un sistema político que hasta ese momento negaba la misma legitimidad de la recuperación nacional catalana. El principal bloque de disposiciones de estas características se encuentra en la primera legislatura (1980-1984).

2) Afirmaciones sobre las tradiciones catalanas con repercusiones directamente políticas a pesar de los obstáculos en que han debido desarrollar su actividad. Muchas de las disposiciones de prácticamente todos los ámbitos materiales contienen referencias, por una parte, al impulso de la sociedad catalana materializado en cooperativas, fundaciones, renovación pedagógica y escolar, actividades económicas de proyección estatal e internacional, etc., y, por otra parte, a la existencia de políticas institucionales propias durante los pocos momentos en que las circunstancias lo permitieron (Mancomunitat, Segunda República) y que constituyen un bagaje colectivo de obligada referencia.

3) Constataciones sobre algunos fenómenos de las sociedades contemporáneas de carácter económico, político o cultural que destacan la importancia de algún sector o actividad en la realidad catalana actual. Se establecen así afirmaciones sobre el papel de las cooperativas, sobre la no contradicción entre la planificación y la libre empresa, o sobre la vinculación entre la ordenación comercial y la defensa de los intereses de los consumidores, así como sobre la realidad industrial catalana y sus posibilidades de adaptación a los procesos de innovación tecnológica, sobre las funciones de la estadística, etc.

4) Enunciados sobre situaciones o hechos que se consideran preocupantes de la realidad catalana. Entre éstos pueden diferenciarse aquellos que son comunes a las sociedades desarrolladas (problemas de medio ambiente, desarrollo económico, existencias

de zonas geográficas deprimidas, congestión urbana, aumento de la drogodependencia y problemas de salud pública —donde se observa a veces una cierta actitud de paternalismo ilustrado—, etc.), de aquellos más específicos de la situación de Cataluña (deficiencias en la normalización de la lengua propia —situación de la que la ley explicita las causas—, déficit de escuelas públicas, existencia de normativas obsoletas, descapitalización de sectores económicos tales como las cooperativas agrícolas o las empresas de base familiar, etc.).

II) *Valores*

En este apartado coexisten dos grandes bloques (establecidos con criterio amplio) que comprenden, por una parte, aquellos valores vinculados a Cataluña en tanto que realidad nacional, y por otra parte, aquellos valores asociados al bienestar social. Como señalamos, el tratamiento de este segundo aspecto es más colectivo que individual, cuestión a la que no es ajena la restricción competencial autonómica en materia de derechos y libertades.

Entre los valores «nacionales» encontramos invocaciones a la «recuperación nacional», la «identidad nacional», o al pueblo de Cataluña, todas las afirmaciones sobre la lengua como valor de identidad colectiva, así como la referencia a unos supuestos «valores morales y sociales» propios de la población catalana que son presentados incluso como invariables a lo largo de la historia (moderación, humanidad, etc.), o a un estilo en la búsqueda de soluciones desde «la colaboración y la solidaridad».

El bienestar social enmarca una serie de valores a veces considerados como «nuevos» en la escena de la legitimación europea de los años ochenta (equilibrio ecológico, valores naturales, estéticos, derechos de los animales), junto a los valores sociales «clásicos» de los Estados neocapitalistas de la segunda postguerra (derechos sociales de los ciudadanos, salud, enseñanza, equiparación progresiva de los niveles de renta, etc.). Los valores más repetidos en el marco del bienestar social son los de «calidad de vida» —reseguible principalmente en los ámbitos materiales de medio ambiente, servicios sociales, urbanismo y fiscalidad—, el de la «salud», servicios sociales, comercio, y política territorial, y, en un tono más clásico, las

referencias al «interés general» en urbanismo, asociaciones, comercio y economía del sector primario, o el valor de una convivencia social bajo principios democráticos. Menos destacados se encuentran los valores culturales (científicos e intelectuales) y los derechos de los ciudadanos en su relación con la administración (seguridad jurídica en materia fiscal o de urbanismo), los derechos educativos, o los relacionados con la infancia o con los consumidores.

III) *Objetivos de los poderes públicos*

En este apartado se constatan algunas de las limitaciones que conlleva cualquier implementación política que quiera ser efectiva en sus resultados prácticos y que, por consiguiente, no puede basarse tan sólo en unos valores abstractos considerados como independientes, desplazándose la atención hacia una actitud «prudente» —en sentido aristotélico— que busca compatibilizar u optimizar unos objetivos deseables, pero que pueden enfrentarse en el terreno empírico, aun si se dispone de una serie de decisiones directivas que, de todos modos, no pueden evitar en ocasiones un equilibrio precario e inestable entre dichos objetivos, algunos de los cuales le vienen ya impuestos al legislador autonómico por la misma normativa constitucional. Entre otros motivos cabe destacar la compatibilidad de la productividad y el desarrollo económico frente al equilibrio territorial (destacable especialmente en los ámbitos económicos y organizativos), del interés del capital privado frente al interés social (asociaciones, medio ambiente), o de la explotación eficaz de los recursos frente a la conservación del ecosistema. Entre los objetivos de los poderes públicos destacan cinco conjuntos principales:

1) Objetivos racionalizadores. La «racionalización» de determinadas estructuras, instituciones o procesos es el principal referente de la acción de los poderes públicos, constatable en la práctica totalidad de los ámbitos materiales.

2) Adaptación-seguimiento de las normativas europeas. Protección medio ambiente (relación confiada colaboración entre la administración y los operadores económicos), protección de menores,

urbanismo, derecho civil, protección animales, comercio, reforma administrativa.

3) Objetivos vinculados al bienestar social. Desarrollo económico, protección consumidores, salud, protección menores, protección medio ambiente, fomento del deporte, garantías de habitabilidad, eficacia educativa, igualación rentas, urbanismo integrador, etcétera.

4) Objetivos culturales. Garantizar la normalización lingüística, fomento de la investigación y de la innovación tecnológica, elevar el nivel del sistema universitario catalán, etc.

5) Incremento de la profesionalización. Servicios sociales, Enseñanza (formación profesorado), administración, colegios profesionales.

No se constata una relación directa entre la importancia legitimadora dada por el legislador a una materia determinada y el nivel de competencia de dicha materia establecido por la Constitución y el Estatuto de autonomía. (Caso de procederse a un análisis del articulado habría de tenerse aquí en cuenta la importancia presupuestaria dada a cada Departamento, así como la estabilidad o no de los equipos dirigentes de los mismos a través de las dos legislaturas consideradas) (*).

IV) *Principios-criterios de actuación*

En este último apartado destacan por encima de los demás los principios de coordinación-colaboración, descentralización, autonomía, y participación. Aparece de nuevo la voluntad de vincular dichos criterios a los habitualmente establecidos en los países comunitarios.

1) Coordinación-colaboración. Se refiere tanto a la colaboración entre distintas administraciones, como a la existente entre iniciativas privadas y públicas.

(*) Sugerencia propuesta por el profesor Joan Subirats, en el VII Congreso de la Asociación de Ciencia Política (Girona, marzo 1989).

Colaboración entre administraciones: medio ambiente, servicios sociales (protección de menores, drogodependencias), sanidad (municipios), estadística, instituciones financieras. La relación entre Generalitat y municipios no debe verse en términos de tutela sino de colaboración (esta problemática es tratada en términos defensivos de no vulneración de las normativas estatales). Colaboración de iniciativas privadas y públicas: medio ambiente, sanidad-servicios sociales, nuevas tecnologías (programas de actuación sean pragmáticos).

2) Descentralización. Especialmente en medio ambiente, servicios sociales y política territorial (comarcas como entes locales).

3) Autonomía. Medio ambiente, sanidad-servicios sociales, enseñanza (gestión económica centros), política territorial (municipios), cooperativas, cajas de ahorro.

4) Participación sectores afectados. Medio ambiente, servicios sociales, enseñanza (consejos escolares). (Destáquese que se trata de una participación entendida como un criterio operativo de actuación y no como un valor en sí de carácter directamente legitimador).

Dentro de cada ámbito material pueden constatarse otros principios o criterios de actuación concretos no asimilables a los cuatro anteriores, generalmente justificados en orden de su eficacia. (Pueden reseguirse en el apartado «Principios-criterios de actuación» establecido en el epígrafe anterior para cada ámbito material.

Barcelona, marzo 1989.