

LA I LEGISLATURA DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA

ANTONIO BAYONA
INMA FOLCHI
JOAN VINTRÓ

En estas páginas no pretendemos hacer un balance exhaustivo de las funciones del Parlamento de Cataluña durante su primera Legislatura sino únicamente destacar aquellos aspectos más importantes de su actividad.

La tarea llevada a cabo por el Parlamento catalán a lo largo de estos cuatro años ha sido importante, no sólo por la trascendencia política que supone el normal funcionamiento de la primera y básica institución de la Generalidad, sino también por la cantidad y calidad de su obra legislativa. Su actividad legislativa se ha orientado fundamentalmente a la estructura de la Generalidad —como es lógico en una primera Legislatura, habida cuenta la necesidad de crear y organizar las instituciones de autogobierno— y a sentar los pilares de la autonomía política mediante el ejercicio de la potestad legislativa en diversos ámbitos y materias.

La primera Legislatura del Parlamento de Cataluña se cierra con un resultado de 78 leyes aprobadas, cantidad nada despreciable si tenemos en cuenta las limitaciones que afectan a los poderes de las Cámaras autonómicas, limitaciones derivadas de la Constitución y del Estatuto, así como del sistema de distribución de competencias que obliga a compaginar en algunos casos el desarrollo de las materias con las bases que sobre las mismas se reserva el Estado.

Las funciones de impulso y control político han llenado también buena parte de la actividad del Parlamento. Los debates preceptivos sobre la orientación política general del Consejo Ejecutivo, las proposiciones no de ley, interpelaciones, mociones y preguntas han sido coprotagonistas activos del trabajo parlamentario, contribuyendo a hacer efectivo el seguimiento y la participación de la Cámara en el impulso y control de la acción política y de gobierno.

En los Parlamentos autonómicos es posible apreciar tal vez con mayor nitidez la dimensión plurifuncional propia de las Cámaras contemporáneas y así en el Parlamento de Cataluña durante esta primera legislatura, junto a las funciones parlamentarias clásicas, se han desarrollado otras actividades que hemos agrupado bajo la rúbrica de la función de participación en los órganos generales del Estado.

Aun cuando en un trabajo de estas características resulta siempre arriesgado ofrecer unas conclusiones acabadas, creemos que el contenido de estas páginas permite adelantar que es ya una realidad la existencia de un auténtico cuerpo legislativo catalán independientemente de que, tal vez, el Parlamento de Cataluña haya dado la imagen de ser una Cámara fundamentalmente deliberante con un gran protagonismo de las funciones de impulso político y control.

I. COMPOSICIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LA CÁMARA

El Parlamento de Cataluña, surgido de las elecciones del 20 de marzo de 1980, se constituyó el 10 de abril del mismo año, fecha en la que fue elegido su Presidente —M. H. Sr. Heribert Barrera—, así como la Mesa de la Cámara.

La distribución por grupos parlamentarios de los 135 diputados fue inicialmente la siguiente: 43 en el Grupo parlamentario de *Convergència i Unió*, 33 en el Grupo Socialista, 23 en el Grupo parlamentario del PSUC, 18 en el Grupo parlamentario de *Centristes*, 14 en el Grupo parlamentario de *Esquerra Republicana* y 4 en el Grupo Mixto integrado por los diputados del PSA y los señores Benet y Portabella elegidos como independientes en las listas del PSUC.

No existía, pues, ningún grupo que contara con la mayoría absoluta de la Cámara y así el Presidente de la Generalidad, M. H. señor Jordi Pujol, no fue elegido hasta la segunda votación de investidura, celebrada el día 24 de abril de 1980, en la que, a pesar de bastarle la mayoría simple, consiguió superar, de todos modos, la mayoría absoluta de diputados —75 votos a favor y 59 en contra— al contar con el apoyo de su grupo (CiU) y el de los Grupos parlamentarios de *Esquerra Republicana* y *Centristes*.

El Reglamento de la Cámara, aprobado el 24 de julio de 1980, fijó en dos el número mínimo de diputados para constituir grupo

parlamentario y creó la figura del diputado no adscrito. De este modo desapareció el Grupo Mixto, se creó el Grupo parlamentario del PSA y quedaron como diputados no adscritos los señores Benet y Portabella

La introducción del diputado no adscrito en lugar del habitual Grupo parlamentario Mixto suscitó agrias discusiones por razones técnicas y sobre todo políticas. La regulación de esta figura efectuada por el Reglamento del Parlamento de Cataluña supone una relativa novedad en el derecho parlamentario por cuanto implica el reconocimiento de un mínimo de derechos del diputado no adscrito. En un parlamento de grupos estos derechos son inferiores a los de los grupos parlamentarios, pero superiores a los derechos del diputado individual miembro de un grupo parlamentario.

Por lo que respecta a su organización, el Parlamento de Cataluña se sitúa plenamente en la evolución contemporánea que, por una parte, tiende a la dirección colegiada de las Cámaras y que, por otra, otorga a los grupos parlamentarios el papel de unidades básicas de acción del Parlamento. En este sentido, debe destacarse que la Mesa del Parlamento, como órgano rector colegiado, asume importantes funciones de dirección, entre las que debe mencionarse la de interpretar y suplir el Reglamento y, conjuntamente con la Junta de Portavoces, la de programar y preparar los trabajos de la Cámara. La relevancia otorgada a los grupos parlamentarios puede observarse también en el hecho de que las Presidencias de las Comisiones son distribuidas proporcionalmente entre ellos en función de su fuerza numérica. Debe señalarse finalmente que, si bien el Parlamento no es regido de modo presidencialista, no cabe olvidar que el Presidente asume dos importantes funciones —la representación de la Cámara y la conducción de los debates en el Pleno— y puede ejercer una cierta influencia en la actividad de la Cámara por el hecho de ocupar la Presidencia de los órganos colegiados y disponer de voto de calidad en la Mesa.

Crisis políticas extraparlamentarias en los partidos PSA, PSUC y Centristes, unidas a un abandono en el grupo de Esquerra Republicana, comportaron la desaparición del Grupo parlamentario del PSA y el considerable aumento del número de diputados no adscritos en el transcurso de la Legislatura, que llegó a alcanzar la cifra de 18 en abril de 1983. Ello propició una reforma del Reglamento, aprobada el 15 de junio de 1983, por la que se fijó en cinco el número mínimo para constituir grupo parlamentario y se creó el Grupo Mixto en sustitución de la figura del diputado no adscrito. De

acuerdo con esta reforma del Reglamento y teniendo también en cuenta algunas bajas producidas por diversos y no cubiertas por imperativos de la normativa electoral vigente, la composición del Parlamento de Cataluña al final de la primera Legislatura era la siguiente: 42 el Grupo parlamentario de CiU, 31 el Grupo Socialista, 20 el Grupo parlamentario del PSUC, 16 el Grupo Mixto, 13 el Grupo parlamentario de Esquerra Republicana, 8 el Grupo parlamentario de Centristes. En el Grupo Mixto se encuentran diputados que militan en el CDS, PCC, PSA e independientes.

II. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA

En el entramado institucional de Cataluña, el Estatuto otorga al Parlamento una clara preeminencia sobre las demás instituciones de la Generalidad, preeminencia sintetizable en su artículo 30.1 donde se contiene el núcleo esencial de las funciones propias de la institución que representa al pueblo de Cataluña.

En el ejercicio de la función legislativa, como atribución esencial y exclusiva de la institución, el Parlamento de Cataluña ha aprobado en su primera Legislatura un total de setenta y ocho leyes de diverso contenido y alcance, fruto en su mayor parte de la iniciativa gubernamental aunque también pueda detectarse un claro protagonismo de la iniciativa de origen parlamentario, potenciada esta última por el procedimiento establecido en los artículos 108 y 109 del Reglamento que permiten que la iniciativa parlamentaria sea ejercida por todos los grupos mediante la constitución de ponencias conjuntas para la elaboración de proposiciones de ley de desarrollo básico del Estatuto.

El procedimiento legislativo común se desarrollo de acuerdo con las fases tradicionales de iniciativa, presentación de enmiendas, tramitación en comisión y deliberación en el Pleno. Sin embargo, las ponencias han visto potenciado su papel como instancia real en que se desarrolla buena parte del trabajo parlamentario, especialmente a partir de sendas normas interpretativas aprobadas por la Mesa del Parlamento y en las que se les faculta para sugerir la incorporación al proyecto o proposición de ley de alguna enmienda o para proponer enmiendas transaccionales, aun cuando no poseen facultades decisorias propias para incorporar al texto objeto de debate las recomendaciones por ellas formuladas.

Sin ánimo de sistematizar, y con un afán puramente expositivo, las leyes de mayor relevancia aprobadas durante la I Legislatura por el Parlamento de Cataluña pueden agruparse en una serie de apartados que pasamos a exponer a continuación.

— Desarrollo institucional.

El EAC no efectúa una regulación exhaustiva de las instituciones que integran la Generalidad, remitiendo la ordenación detallada de las mismas a las leyes que el propio Parlamento apruebe.

La reserva de ley en materia institucional efectuada por el Estatuto catalán encuentra su justificación en la voluntad política de los ponentes que redactaron el proyecto de Sau de establecer un número reducido de preceptos de carácter institucional, reservando voluntariamente a las leyes propias de Cataluña la regulación de las instituciones que integran la Generalidad.

En cumplimiento del mandato estatutario, la Cámara catalana aprobó la Ley 3/1982, de 23 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad (LPPCEG), conocida durante su tramitación parlamentaria como «Estatut Interior», denominación que encuentra su justificación en el «Estatuto Interior de Cataluña», aprobado por el Parlamento catalán en 1933 en desarrollo del Estatuto de Autonomía de la época republicana.

La LPPCEG regula las tres instituciones políticas básicas que, de conformidad con el artículo 29.1 del Estatuto, integran la Generalidad. El Título I contiene preceptos relativos a la organización y funcionamiento del Parlamento, así como al procedimiento legislativo, destacando entre las singularidades que ofrece su regulación la previsión explícita de la responsabilidad política del Presidente y miembros de la Mesa que lleva aparejado su cese cuando así lo acuerde la mayoría absoluta de los diputados.

Directamente inspirada en la regulación contenida inicialmente en el Reglamento del Parlamento la LPPCEG establece la determinación de unas materias estatutarias, cuyo desarrollo legislativo se considera básico, fijándose en relación a las mismas un procedimiento de aprobación especial por mayoría absoluta de los miembros de la Cámara en una votación final sobre el conjunto del texto.

El Título II de la ley establece los preceptos relativos a la elección y estatuto personal del Presidente de la Generalidad, así como sus atribuciones. Como miembro y máximo responsable del gobier-

no el Presidente de la Generalidad se encuentra en una situación de preeminencia en el seno del Consejo Ejecutivo tanto por las atribuciones que se le confieren como por la dependencia del órgano colegial en su conjunto respecto a su nombramiento y causas de cese.

Directamente inspirada en el Estatuto Interior de Cataluña de 1933, la LPPCEG, prevé la sustitución del Presidente de la Generalidad por el del Parlamento en caso de muerte o incapacidad —física o mental— que le inhabilite para el ejercicio del cargo.

El esquema organizativo interno del gobierno perfilado por la ley no contempla la figura del Vicepresidente, circunstancia que refuerza la proyección institucional del Presidente, al tiempo que pone de relieve la absoluta paridad de los restantes miembros del gobierno. Por esta razón la ley solamente prevé la delegación temporal de determinadas funciones ejecutivas del Presidente de la Generalidad en uno o varios Consejeros.

La composición del Consejo Ejecutivo o Gobierno está taxativamente determinada en la ley, al establecer que forman parte de aquel únicamente el Presidente y los Consejeros, cerrando el paso así a la posible integración de otros miembros, similar a la que permite el artículo 98.1 de la Constitución. Contempla también la ley el régimen de deliberaciones y adopción de acuerdos del Consejo, en base al principio de mayoría y con el voto de calidad del Presidente.

Si bien se consagra el principio de reserva de ley para la creación y modificación de las Consejerías o Departamentos la ley faculta al Gobierno para agruparlos, dividirlos o suprimirlos, dentro del marco legal establecido, por razones de economía del gasto público o de mejora de la eficacia de los servicios. Se establece asimismo las líneas maestras de la organización interna de las Consejerías o Departamentos, reconociéndose no obstante en esta materia una amplia facultad reglamentaria.

Especial importancia adquiere el Título IV dedicado a la regulación de las relaciones interinstitucionales. En primer lugar, se recoge una previsión, ya establecida en el Reglamento del Parlamento de Cataluña de 1980, consistente en la obligatoriedad de celebrar anualmente un debate sobre la orientación política general del Consejo Ejecutivo, aludiendo a continuación a otras formas de impulso y control de la acción política y de gobierno.

Dentro de un esquema propio de parlamentarismo racionalizado, el capítulo de responsabilidad política del Consejo Ejecutivo o Gobierno recoge el mecanismo de la cuestión de confianza y de la censura constructiva, con la posibilidad de presentar mociones alternativas. Sin embargo, no se establece la posibilidad de disolución de la Cámara a instancia del Gobierno como contrapartida tradicional a los citados mecanismos de responsabilidad. Por consiguiente, la disolución del Parlamento catalán queda reducida a los dos únicos supuestos de expiración del mandato o de no investidura en los plazos legalmente establecidos.

Siguiendo en la línea de desarrollo institucional y en cumplimiento del mandato establecido en el artículo 41 del Estatuto, la Ley 1/1981, de 25 de febrero, crea y regula el Consejo Consultivo de la Generalidad, organismo de originales características que dificultan su asimilación con otras instituciones con funciones consultivas. El Consejo Consultivo de la Generalidad no aparece como un órgano de la Administración consultiva, sino que queda al margen de la estructura administrativa de aquélla, configurándose como una institución autónoma e independiente tanto de la Administración de la Generalidad como del Parlamento. Su función primordial consiste en velar por la observancia y cumplimiento de la Constitución y del Estatuto, función que se concreta en la emisión de dictámenes a instancias del Parlamento o del Consejo Ejecutivo, en relación con las iniciativas legislativas que se tramiten en la Cámara catalana o en aquellos supuestos en que se pretenda interponer recurso de inconstitucionalidad contra leyes o disposiciones normativas con fuerza de ley emanadas del Estado. Durante la I Legislatura el Parlamento de Cataluña ha sometido a dictamen del Consejo Consultivo un total de catorce leyes.

Los dictámenes emitidos por el Consejo Consultivo no son vinculantes según previsión expresa de la ley, aunque la autoridad técnica del organismo hace que sus sugerencias sean normalmente atendidas. En este sentido, la Mesa del Parlamento, mediante norma supletoria del Reglamento de la Cámara, ha articulado un procedimiento para incorporar en su caso las conclusiones emitidas por el Consejo Consultivo en el texto de los proyectos y proposiciones de ley en trámite.

La finalidad eminentemente técnica y no política de esta institución exige que su composición obedezca a unos criterios basados en el prestigio jurídico y profesional de los miembros que lo integran. De conformidad con las previsiones establecidas en la ley, el

Consejo Consultivo está formado por siete miembros, cinco de los cuales son designados por el Parlamento de Cataluña y dos por el Consejo Ejecutivo o Gobierno, garantizándose así la participación en la designación de las dos instituciones a cuyo requerimiento actúa.

El desarrollo institucional del Estatuto se ha completado con la aprobación de la Ley 14/1984, de 20 de marzo, y la Ley 6/1984, de 5 de marzo, que vienen a cumplir el mandato de los artículos 35 y 42 del Estatuto de Autonomía. En el primer caso se trata de la figura del Síndic de Greuges, análoga a la del Defensor de Pueblo, que tiene por misión velar por la defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos en el ámbito de la Administración de la Generalidad. En el segundo, de la Sindicatura de Cuentas, como órgano de fiscalización de las cuentas y de la gestión económica de la Generalidad, actuando bajo la dependencia directa del Parlamento.

Finalmente, cabe destacar que si bien en su primera Legislatura el Parlamento no ha aprobado su propia ley electoral, de acuerdo con lo previsto en el artículo 31.1 del Estatuto, sí se ha procedido no obstante a la aprobación de la ley con el fin de adaptar la normativa electoral general en vistas a las elecciones a celebrar el día 29 de abril del presente año.

— Organización administrativa y régimen local.

El ejercicio de las competencias estatutarias y la consiguiente necesidad de organizar la administración propia de la Generalidad ha supuesto la aprobación de diversas leyes de creación de organismos y servicios entre los que cabe destacar los de carácter institucional, directamente vinculados al ejercicio de funciones públicas en el ámbito de competencias sectoriales de la Generalidad.

En el campo específico de la organización burocrática de la Administración de la Generalidad cobra especial importancia la Ley 4/1981, de 4 de junio, de medidas urgentes sobre la función pública, dictada en uso de la competencia reconocida en el artículo 10.1.1 del Estatuto de Autonomía, con el objeto de resolver los problemas urgentes planteados por la ordenación y gestión de la función pública de la nueva administración, así como para satisfacer las aspiraciones de estabilidad de su personal, todo ello como regulación transitoria en tanto no se apruebe la Ley de la Función Pública de Cataluña. Merece especial atención el artículo 4 de esta

ley que contempla el régimen de contratación administrativa, quedando la misma sujeta a los principios de objetividad y de concurso público de méritos. En el ámbito de la función pública merece también una mención específica la Ley 16/1984, de 20 de marzo, sobre la función interventora, que crea el Cuerpo de Interventores de la Generalidad de Cataluña.

En el ámbito de la organización territorial y del ejercicio de las competencias en materia de régimen local, el Parlamento de Cataluña inició a partir de su constitución la actividad legislativa en la materia que se concretó en la aprobación de la Ley 6/1980, de 17 de diciembre, de transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad, cuyo contenido comportaba una modificación sustancial del régimen organizativo y competencial de dichos entes locales.

Con especial incidencia en el ámbito municipal, cabe aludir a la Ley 12/1982, de 8 de octubre, por la que se regula el procedimiento para el cambio de nombre de los municipios de Cataluña, a fin de articular el mecanismo para restablecer la toponimia correcta de los municipios.

Mayor trascendencia organizativa adquiere la Ley 2/1983, de 9 de marzo, sobre Alta Montaña, que además de establecer un marco general para la promoción de las zonas de montaña, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 130.2 de la Constitución y 9.10 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, institucionaliza los Consejos Comarcales de montaña, cuyo ámbito territorial coincide con la división efectuada por la Generalidad en el año 1936, dotándolos de plena personalidad jurídica, naturaleza territorial y carácter representativo.

La organización territorial de la Generalidad, que por disposición del artículo 5 del Estatuto se ha de articular necesariamente en municipios y comarcas, ha constituido una preocupación constante para el legislador catalán. Por ello en fecha 10 de febrero de 1981 se constituyó, en la Comisión de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local, una ponencia encargada de elaborar la Proposición de Ley de iniciativa conjunta de Organización y División Territorial de Cataluña. La problemática competencial que incide en esta materia y la falta de adecuación de la normativa de régimen local a la nueva situación constitucional han impedido que los trabajos de la citada ponencia cristalizaran en un texto legal.

También ha sido objeto de desarrollo normativo en esta primera Legislatura la competencia atribuida a la Generalidad en orden a la creación de la policía autonómica. En ausencia de la Ley Orgánica prevista en el artículo 149.1.29 de la Constitución, la Ley 19/1983, de 14 de junio, se limita a crear la policía autonómica de la Generalidad de Cataluña, estableciendo la integración en la misma, como núcleo inicial, del cuerpo de Mozos de Escuadra de especial tradición en Cataluña. Completando esta previsión, la Ley 10/1984, de 5 de marzo, establece los principios necesarios para la actuación coordinada de las policías locales existentes en el territorio de Cataluña, de acuerdo con lo previsto en el artículo 13.3 del Estatuto de Autonomía.

— Economía y Finanzas.

El Estatuto de Autonomía diseña las directrices fundamentales de la economía y las finanzas de la Generalidad, al tiempo que declara que es función exclusiva y propia del Parlamento la aprobación de los presupuestos de la Generalidad y la potestad de establecer y exigir impuestos, tasas, contribuciones especiales, así como fijar recargos.

Desde su constitución, el Parlamento ha aprobado 21 leyes de naturaleza económica. La aprobación anual de los Presupuestos de la Generalidad de Cataluña y de sus entidades autónomas ha constituido, como es obvio, el núcleo fundamental de las actuaciones de la Cámara en esta materia, núcleo que se ha visto complementado y ampliado por la tramitación de diversas leyes de concesión de créditos extraordinarios o de suplementos de créditos destinados a atender los gastos derivados de necesidades urgentes, como las ocasionadas por las inundaciones ocurridas en Cataluña en noviembre de 1982, o bien para dotar de los recursos necesarios a órganos o instituciones de nueva creación o para financiar las instalaciones y el funcionamiento de nuevos servicios, como es el tercer canal de TV y la red de emisoras de frecuencia modulada.

Sin embargo, la actuación del Parlamento de Cataluña durante esta primera Legislatura no se ha circunscrito a la elaboración y aprobación de leyes de carácter instrumental, sino que su función se ha extendido también a la fijación del marco normativo de desarrollo de las previsiones estatutarias en materia de finanzas y de economía. Así, la Ley 11/1981, de 7 de diciembre, de Patrimonio de la Generalidad de Cataluña regula las condiciones de los diferentes bienes y derechos que lo integran, según las directrices señá-

ladas en el artículo 43 del Estatuto de Autonomía, y establece los mecanismos para su administración, defensa y conservación. En ella se efectúa una clasificación de los bienes de la Generalidad, según su régimen jurídico, en bienes de dominio público y bienes patrimoniales. Se establecen también, según criterios de racionalidad administrativa, los órganos de la Administración que deben asumir el ejercicio de las facultades de gestión y defensa del Patrimonio, atribuyéndose, en este sentido, la responsabilidad principal al Departamento de Economía y Finanzas.

La Ley 10/1982, de 12 de julio, de Finanzas Públicas de Cataluña, se inscribe también en esta línea de desarrollo normativo de los preceptos del Estatuto, concretamente, en este caso, sus artículos 49 y siguientes. En dicha ley se establecen los principios en que deberán basarse las finanzas de la Generalidad que pueden resumirse en los siguientes: unidad de caja, presupuesto anual, contabilidad, control y responsabilidad. Asimismo se regula el régimen jurídico de la hacienda de la Generalidad, destacando como principio general la no afectación de los ingresos y estableciendo las prerrogativas de que gozarán los derechos de la Hacienda.

El Presupuesto de la Generalidad es también objeto de especial atención en esta ley —cuyas previsiones vienen a suplir en el ámbito de Cataluña a la Ley General Presupuestaria— configurándolo de acuerdo con el principio de universalidad. Finalmente se recoge el procedimiento de la auditoría como sistema de control financiero de las entidades autónomas de carácter industrial, comercial o financiero y de las empresas públicas vinculadas a la Generalidad.

— Régimen jurídico de entidades privadas.

En esta materia y de conformidad con las competencias atribuidas en los artículos 9.21 y 8.24 del Estatuto de Autonomía, el Parlamento de Cataluña ha aprobado dos Leyes de singular importancia, reguladoras de las Fundaciones Privadas y de las Cooperativas de Cataluña.

Por Ley 1/1982, de 3 de marzo, se ha regulado el régimen legal de las Fundaciones privadas que ejercen principalmente sus funciones en Cataluña. Esta ley ha supuesto un importante cambio en relación con la legislación anterior que se caracterizaba por una fragmentación de disposiciones de diferente contenido, aplicables según el objeto de la fundación (benéfico, cultural, docente...), la mayoría de las cuales eran además de naturaleza reglamentaria.

La ley catalana pretende establecer directamente un único cuerpo legal aplicable a todo tipo de fundaciones con independencia de su finalidad, limitando la intervención del reglamento a aquellos supuestos relacionados con la organización y funcionamiento del protectorado. Destacan en su contenido sustantivo las reglas de constitución de las fundaciones, que queda condicionada a la inscripción en un registro especial, el establecimiento de un régimen de afectación, destino y alteración patrimonial, los requisitos que ha de contener la carta fundacional y la composición y reglas esenciales de funcionamiento del Patronato u órgano del gobierno de la fundación. Especial mención merece la imposición de que la finalidad fundacional habrá de servir el interés general y solamente podrá beneficiar a personas no individualmente determinadas, cerrándose el paso a las llamadas fundaciones familiares. Finalmente, se atribuye a la Generalidad el ejercicio del protectorado sobre las fundaciones que, además del Registro, comprende el ejercicio de las facultades necesarias para el adecuado cumplimiento de la voluntad fundacional, aunque en este sentido debe destacarse que la norma ha intentado reducir a lo indispensable las autorizaciones previas en relación con la actividad desarrollada por las fundaciones.

Por la Ley 4/1983, de 9 de marzo, el Parlamento ha establecido la regulación legal de las Cooperativas que desarrollan principalmente en Cataluña sus actividades económicas y sociales. La ley establece las disposiciones generales aplicables a este tipo de sociedades. Singular importancia adquiere la previsión de un sistema de clasificación de las cooperativas y de la consiguiente regulación específica de las más significativas.

Del contenido del texto legal se desprende la voluntad del legislador de respetar en la mayor medida posible la autonomía de los socios fundadores, así como la preocupación para que queden debidamente salvaguardados los derechos de terceros. También se evidencia una especial valoración del hecho cooperativo y de su especial incidencia en la economía de Cataluña, destacando en este aspecto la creación del denominado Consejo Superior de Cooperación, como organismo de colaboración entre la Administración Pública y el movimiento cooperativo, sin perjuicio de otras actividades de promoción y de fomento que se encomiendan expresamente a la Generalidad en el Título IV de la ley.

— Corporaciones de derecho público de base sectorial.

La Cámara catalana, en uso de la competencia establecida en

el artículo 9.23 del Estatuto de Autonomía, ha aprobado la Ley 13/1982, de 17 de diciembre, de Colegios Profesionales, cuyo ámbito de aplicación queda circunscrito a los colegios que desarrollen su actuación exclusivamente dentro del territorio de Cataluña.

Siguiendo el antecedente normativo que supone la Ley de Colegios Profesionales de 1974, se reconoce a los Colegios Profesionales la naturaleza de corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica propia, con las consecuencias inherentes en orden al ejercicio de determinadas e importantes funciones de estas entidades que quedan sujetas al derecho administrativo y, asimismo, se mantiene la necesidad de que la extensión de la organización colegial a otras profesiones que actualmente no la poseen únicamente será posible por ley del Parlamento de Cataluña.

La ley establece los fines y funciones de los Colegios, así como sus competencias y los derechos y obligaciones esenciales de sus miembros, mereciendo especial interés el reconocimiento de su plena autonomía para elaborar y aprobar sus estatutos, sin intervención tutelar de la Administración.

Otra peculiaridad reside en la obligación de que los diferentes Colegios de una misma profesión se integren en el Consejo de Colegios de Cataluña de la profesión respectiva que, como tales, gozan también de naturaleza de corporaciones de derecho público y plena personalidad jurídica para el cumplimiento de las funciones que expresamente les asigna la ley, entre las que destaca su intervención en los procesos de modificación del ámbito territorial de los Colegios.

Desde la perspectiva del ejercicio profesional adquiere relevancia especial la previsión legal relativa al régimen de habilitaciones, bajo el principio de reciprocidad, con el fin de poder ejercer la profesión en el ámbito territorial de otro Colegio catalán.

— Comercio interior y defensa del consumidor.

Destaca fundamentalmente en este capítulo la Ley 1/1983, de 18 de febrero, de regulación administrativa de determinadas estructuras comerciales y ventas especiales. Es objeto de la norma establecer la ordenación del comercio con la finalidad de defensa de los derechos de los consumidores y usuarios, que abarca la regulación de la actividad de venta al detall y de determinados tipos de ventas especiales que han adquirido una creciente importancia en los últimos tiempos, así como el establecimiento de un régimen de infracciones y sanciones.

El Parlamento de Cataluña ha aprobado también la Ley 15/1983, de 14 de julio, de higiene y control alimentarios, cuyo objeto es el de establecer el régimen de autorización de industrias, establecimientos y productos alimenticios, en el ámbito territorial de Cataluña, el procedimiento y medios de inspección y control en esta materia y el régimen de infracciones y sanciones derivado del incumplimiento de las previsiones establecidas en la propia ley.

Finalmente en este capítulo cabe destacar la Ley 9/1984, de 5 de marzo, de Ferias Comerciales, que establece el marco legal de las ferias interiores de Cataluña con la finalidad de que puedan cumplir, en las mejores condiciones, sus funciones propias dentro del sistema productivo y contribuir a la expansión de los intercambios comerciales; así como la Ley 15/1984, de 20 de marzo, que regula las actividades relativas a casinos, juegos y apuestas, de cuyo contenido destacan el establecimiento de un catálogo completo de los juegos admitidos, la posibilidad de planificación de la distribución de autorizaciones, y la precisión de sus sistemas de control y régimen de infracciones y sanciones garantizándose en todo caso los principios de legalidad y eficacia.

— Medio ambiente y urbanismo.

Durante esta primera Legislatura, el Parlamento de Cataluña ha demostrado una especial sensibilidad en relación con el medio ambiente aprobando un número considerable de leyes de alcance general o específico.

Entre las primeras ha de destacarse la Ley 22/1983, de 21 de noviembre, de protección del ambiente atmosférico, cuyo objeto es el de establecer y regular los instrumentos y procedimientos para una actuación efectiva de las Administraciones Públicas de Cataluña, en el campo de la prevención, vigilancia y corrección de la contaminación atmosférica. También es preciso hacer referencia, en relación a unos ámbitos sectoriales más concretos, a la Ley 5/1981, de 4 de junio, sobre desarrollo legislativo en materia de evaluación y tratamiento de aguas residuales, que crea un incremento o canon en la tarifa de abastecimiento de agua, con el objeto de financiar las obras e instalaciones de evacuación, tratamiento y recuperación de aguas residuales, así como la Ley 6/1983, de 7 de abril, sobre residuos industriales, cuya finalidad es la de regular las actividades relacionadas con la recogida, transporte, eliminación y reciclaje de los residuos industriales, desde la perspectiva de la protección del medio ambiente y del aprovechamiento de dichos recursos.

Por lo que se refiere a la protección de espacios de especial interés, la Cámara catalana ha aprobado diversas leyes específicas, cuyo objeto lo constituye la adopción de medidas de protección y defensa de determinadas zonas del territorio catalán que por sus especiales características paisajísticas o interés zoológico y botánico reclaman un tratamiento especial. Desde una perspectiva más amplia, la Ley 12/1981, de 24 de diciembre, por la que se establecen normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas, acota y delimita una serie importante de espacios en los que el ejercicio de las expresadas actividades queda sometido al régimen administrativo que resulta de la norma, en el que destaca la previsión de un programa de restauración que deberá llevar a la práctica el titular de la autorización de aprovechamiento.

En el ámbito urbanístico, la producción legislativa del Parlamento de Cataluña se ha concretado en diversas disposiciones que afectan a aspectos esenciales de la materia. En primer lugar, la Ley 9/1981, de 18 de noviembre, sobre protección de la legalidad urbanística, que contiene una nueva regulación de las infracciones y sanciones y del régimen de anotaciones registrales, así como el establecimiento de previsiones en orden a la ejecución de nuevas urbanizaciones y de un régimen transitorio que permite abordar la especial problemática de las que están en curso de ejecución. En segundo lugar, la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial, que configura el marco legal del planeamiento del territorio de Cataluña desde una perspectiva general, en tanto que su ejecución, a través de los planes en ella previstos, habrá de abarcar todas aquellas actividades y actuaciones de incidencia territorial, con la finalidad de conseguir la mejor utilización del territorio y el mayor desarrollo socio-económico. La aplicación de esta ley habrá de producirse mediante la elaboración de un Plan General que deberá ser aprobado por el Parlamento, y los subsiguientes planes parciales de ámbito comarcal, complementados con instrumentos de planificación sectorial.

Finalmente, la Ley 3/1984, de 9 de enero, por la que se establecen medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico, que pretende fijar una nueva regulación del procedimiento de aprobación y revisión de los planes de urbanismo y proyectos de urbanización y de los efectos inherentes a la clasificación jurídica del suelo, así como un nuevo sistema de ejecución de planes en sectores declarados prioritarios.

— Derecho civil.

En esta importante rama jurídica, el Parlamento de Cataluña, por resolución adoptada en Pleno de fecha 29 de abril de 1981, acordó la constitución de una Ponencia conjunta en el seno de la Comisión de Justicia, con el objeto de elaborar una proposición de ley que en forma sistemática y global contemple la modificación de la Compilación del Derecho Civil Especial de Cataluña y, particularmente, para adecuar en primer término su texto a la Constitución y a las recientes reformas del Código civil en materia de matrimonio y filiación.

Contando con la colaboración de entidades profesionales, académicas y judiciales, el Parlamento ha desarrollado sus trabajos, que han culminado con la aprobación de la Ley 13/1984, de 20 de marzo, que reforma la Compilación del Derecho Civil de Cataluña, con un alcance limitado a la adecuación de su texto a los aspectos acabados de indicar.

— Enseñanza, Cultura y Medios de Comunicación social.

La recuperación de las Instituciones nacionales de Cataluña pasa, entre otras tantas cosas, por la reestructuración de los servicios esenciales de la enseñanza y de la cultura y por el desarrollo de las posibilidades competenciales que el Estatuto de Autonomía ofrece en un ámbito de capital importancia en la sociedad moderna como son los medios de comunicación social. Por otra parte, el catalán como lengua propia de Cataluña (artículo 3.1 EAC) ha sido también objeto de especial atención en el Parlamento.

La Ley 7/1981, de 12 de abril, de Normalización Lingüística en Cataluña, elaborada mediante la iniciativa legislativa ejercida por el conjunto de los grupos parlamentarios representados en la Cámara, tiene por objeto el desarrollo del artículo 3 del Estatuto de Autonomía a fin de llevar a cabo la normalización del uso de la lengua catalana en todos los ámbitos y de garantizar el uso normal y oficial del catalán y del castellano.

La Ley de Normalización Lingüística, traducción normativa del principio de cooficialidad estatutariamente establecido, se propone superar la actual desigualdad lingüística, amparando y fomentando el uso del catalán en todo el territorio de Cataluña. En este sentido, se regulan las medidas necesarias para alcanzar el conocimiento adecuado del catalán y del castellano y para equilibrar el uso de

ambas lenguas en los medios de comunicación social, especificando asimismo las vías de impulso institucional en la normalización lingüística de Cataluña. Finalmente, atiende también al caso específico del territorio del Valle de Arán, en el que a través de los siglos se ha conservado una lengua particular, la aranesa, que requiere un proceso propio de normalización.

Cabe destacar también la labor del Parlamento de Cataluña en el campo de la enseñanza, en uso de las competencias que sobre la materia atribuye el Estatuto a la Generalidad. La Ley 8/1983, de 18 de abril, de Centros Docentes Experimentales y la Ley 14/1983, de 14 de julio, reguladora del proceso de integración en la red de Centros docentes públicos de diversas escuelas privadas, constituyen sendas manifestaciones de la actuación de la Generalidad en este ámbito. La primera de ellas tiene por objeto la orientación y la canalización hacia los centros docentes de Cataluña de la investigación y experimentación educativas en los diversos niveles de enseñanza. Sus preceptos regulan la investigación y la experimentación en el sistema educativo a partir del trabajo pedagógico de los profesores y de la tarea educativa llevada a cabo en los centros docentes y establecen el marco jurídico de los mismos a fin de efectuar un trabajo experimental y de conseguir una mejora del conjunto del sistema educativo.

La Generalidad, como poder público, está especialmente vinculada al mandato constitucional de garantizar el derecho a la educación y de promover y tutelar el acceso a la cultura, orientándose en este sentido las iniciativas legislativas emprendidas. Así, junto a las normas antes citadas, cabe destacar también la Ley 3/1981, de 22 de abril, de Bibliotecas en la que se establecen las líneas generales de los organismos que constituirán el sistema bibliotecario de Cataluña incluyéndose en su ámbito tanto las Bibliotecas públicas como las que, sin serlo, tienen el carácter de servicio público de interés general, respetando en este último caso el derecho de todos a su libre creación, dirección y mantenimiento.

Como ya se ha tenido ocasión de destacar, los medios de comunicación social han sido también objeto de la actividad legislativa del Parlamento de Cataluña. La Ley 6/1981, de 19 de junio, reguladora del Consejo Asesor de RTVE en Cataluña constituye una primera manifestación en este terreno. Su alcance y contenido se centra en la regulación de la composición del Consejo Asesor de RTVE y en la determinación de sus funciones, de acuerdo con las

competencias que en esta materia tiene la Generalidad. En este mismo ámbito de actuación material se inscribe la Ley 10/1983, de 30 de mayo, de creación del Ente Público Corporación Catalana de Radio y Televisión y de Regulación de los servicios de Radiodifusión y televisión de la Generalidad de Cataluña, en la que se establece la organización interna, régimen jurídico y formas de gestión del citado Ente Público, así como los principios generales que habrán de inspirar la programación de la Corporación Catalana de Radio y Televisión.

III. LA FUNCIÓN DE PARTICIPACIÓN EN LOS ÓRGANOS GENERALES DEL ESTADO

A lo largo de esta primera Legislatura, la participación del Parlamento de Cataluña en los órganos generales del Estado se ha traducido en la designación de los senadores que representan a la Generalidad en el Senado y en el uso de algunas de las técnicas de cooperación previstas por la Constitución. En este sentido, adquiere una particular relevancia la presentación de proposiciones de ley ante la Mesa del Congreso de los Diputados. Desde la constitución hasta la fecha de expiración del mandato, el Parlamento de Cataluña ha hecho uso en cuatro ocasiones del derecho de iniciativa previsto en el artículo 87.2 CE y 34.2 EAC de los cuales, hasta el momento, sólo una se ha transformado en Ley.

La primera de ellas, el proyecto de proposición de ley de creación y cesión a la Generalidad de un canal de televisión de titularidad estatal, fue aprobada por el Parlamento de Cataluña el 3 de diciembre de 1981 y remitida a la Mesa del Congreso de los Diputados para su tramitación. Sin embargo, la disolución de las Cortes Generales en agosto de 1982 impidió su transformación en ley al decaer por finalizar la Legislatura.

No tuvo mejor suerte la segunda iniciativa ejercida, cuyo objeto era la regulación de la participación de la Generalidad en la gestión del sector público económico del Estado. En sesión celebrada el día 21 de diciembre de 1983 el Congreso de los Diputados acordó no tomarla en consideración, concluyendo así definitivamente su tramitación parlamentaria.

La propuesta de proposición de ley por la que se autoriza al Gobierno a otorgar la concesión a la Generalidad de Cataluña de un tercer canal de televisión de titularidad estatal ha culminado su

tramitación parlamentaria en las Cortes Generales, convirtiéndose en la Ley 46/1938, de 26 de diciembre, reguladora del tercer canal de televisión.

Resta finalmente por aludir a la propuesta de proposición de ley para regular las relaciones entre la institución del Defensor de Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas, aprobada por el Pleno del Parlamento de Cataluña en sesión del 28 de rebrero de 1984 y presentada al Congreso de los Diputados para su tramitación, donde previsiblemente coincidirá con otras iniciativas concordantes formuladas por diferentes Asambleas.

Asimismo, debemos hacer referencia en este apartado a las diversas impugnaciones formuladas contra leyes del legislativo catalán ante el Tribunal Constitucional por parte del Gobierno del Estado y de diputados del Congreso. En todos estos supuestos el Parlamento de Cataluña ha comparecido ante el Tribunal Constitucional formulando las alegaciones pertinentes en defensa de la constitucionalidad de las leyes impugnadas. En este ámbito cabe destacar, por su relevancia, los recursos relativos a la Ley de Transferencia Urgente y Plena de las Diputaciones Catalanas a la Generalidad, que ha supuesto la anulación prácticamente total de la ley; a la Ley de Bibliotecas, que comportó la declaración de nulidad de su artículo 13.2 y Disposición Transitoria 2.^a 1; a la Ley de medidas urgentes sobre la Función Pública, que fue desestimado por el Tribunal; a la Ley reguladora del Consejo Asesor de RTVE en Cataluña, con la subsiguiente declaración de nulidad total o parcial de sus artículos 2, 3 y 6; a la Ley de Patrimonio de la Generalidad, que fue solamente aceptado en parte; a la Ley de Fundaciones Privadas, desistiendo el Gobierno antes de dictarse sentencia; a diversas leyes de protección de espacios naturales y del medio ambiente, con resultados claramente favorables a las normas impugnadas; y finalmente a las Leyes de Regulación Administrativa de determinadas Estructuras Comerciales y Ventas Especiales, también impugnada por 54 diputados pertenecientes al Grupo parlamentario Popular, y de Normalización Lingüística en Cataluña, ambos aún pendientes de resolución.

Por otra parte, en ejercicio de las facultades reconocidas en el artículo 34.1 del Estatuto de Autonomía, el Parlamento de Cataluña ha interpuesto dos recursos de inconstitucionalidad contra leyes del Estado, resaltando por su importancia el que se refiere al Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.

IV. LAS FUNCIONES DE CONTROL Y DE IMPULSO POLÍTICO

No cabe duda de que las funciones parlamentarias de control y de impulso político han tenido un gran relieve en la primera Legislatura del Parlamento de Cataluña. Por lo que respecta a la función de control debe destacarse, en primer lugar, por su mayor resonancia pública, la moción de censura presentada por el PSUC en septiembre de 1982. De acuerdo con la Ley del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad dicha moción debía tener carácter constructivo y así en ella figuró como candidato alternativo a la Presidencia de la Generalidad el diputado señor Benet. La moción de censura fue derrotada por 21 votos a favor, 56 en contra y 53 abstenciones.

Los instrumentos ordinarios de control (preguntas e interpelaciones) han sido ampliamente utilizados por la oposición socialista y comunista, así como por Esquerra Republicana y en menor medida por los otros grupos. Preguntas e interpelaciones han sido en líneas generales unos instrumentos ágiles de control en el Parlamento de Cataluña singularmente por la prontitud con que, normalmente, el Consejo Ejecutivo ha dado respuesta a las cuestiones planteadas, garantizándose con ello el mantenimiento de su actualidad. Con todo, sería deseable que las previsiones reglamentarias sobre el debate en el Pleno de preguntas e interpelaciones —en el que sólo intervienen un diputado y un Consejero— se cumplieran escrupulosamente —o bien que se precisaran o modificaran— con el fin de impedir exposiciones y respuestas excesivamente largas que dificultan la necesaria viveza que deben tener esta clase de debates parlamentarios.

Por último debe dejarse constancia de la creación de seis comisiones de investigación, cuatro de las cuales culminaron sus trabajos, aprobándose por el Pleno del Parlamento las correspondientes conclusiones (Central Nuclear de Ascó, asalto al Banco Central, incendios forestales, inundaciones), y de la celebración de gran número de sesiones informativas de los consejeros y otros altos cargos ante las comisiones permanentes.

Si importante ha sido la función de control, mayor entidad ha tenido todavía en el Parlamento de Cataluña la función de impulso político. Desarrollando la mención estatutaria de la función parlamentaria de impulso político, el Reglamento de la Cámara regula ampliamente la misma y contempla la celebración anual de un debate general en pleno al inicio del período de sesiones de septiem-

bre, la posibilidad de celebración de debates generales en pleno (y por norma supletoria de la Mesa también en Comisión), la presentación de resoluciones en los anteriores debates y la presentación de mociones consecuencias de interpelación, así como de proposiciones no de ley. Como particularidad procedimental establecida por el Reglamento debe destacarse que las enmiendas a las mociones y proposiciones no de ley no son puestas a votación separadamente sino aceptadas o rechazadas por el proponente de la moción o proposición no de ley y, en consecuencia, votadas conjuntamente con aquélla.

El elevado número de resoluciones, mociones y proposiciones no de ley aprobadas responde a la concurrencia de tres factores: la voluntad, más acusada en los grupos de oposición, de conferir mayor «centralidad» a la Cámara en materia de decisión política; la posibilidad de dar un tratamiento provisional a ciertas cuestiones puntuales, cuya regulación legal era tal vez difícil, bien por el alcance limitado de la materia, bien por dificultades objetivas de carácter general o bien por las diferencias que podían surgir entre los grupos de la mayoría; la conversión, en ocasiones, de la función de impulso en un medio de presión de los grupos de la mayoría parlamentaria no presentes en el Gobierno, lo cual explica la diversidad y heterogeneidad de mayorías que se han dado en la aprobación de ciertas resoluciones, quedando incluso a veces el Gobierno en minoría.

Las materias tratadas en el ejercicio de la función de impulso demuestran una doble preocupación: por una parte, incidir en el proceso de afianzamiento de la autonomía catalana, requiriendo al Consejo Ejecutivo mayor dinamismo en la política de traspasos y estimulando su iniciativa legislativa, y, por otra parte, buscar soluciones más o menos transitorias a problemáticas muy diversas (crisis económica, paro, educación, normalización lingüística). Algunas veces la Cámara ha utilizado las mociones o proposiciones no de ley estrictamente para fijar su posición sobre un asunto determinado y no para impulsar propiamente la acción del Gobierno (rechazo del ingreso de España en la OTAN, intento fracasado de reprobación al Presidente del Parlamento, desaprobación al Consejero de Cultura).

Entre las aportaciones del Reglamento del Parlamento de Cataluña debe destacarse una que afecta a la función de impulso como es la relativa al control por parte de las Comisiones permanentes del cumplimiento efectuado por el Consejo Ejecutivo de las mociones consecuencia de interpelación. De acuerdo con la interpretación

de este precepto reglamentario efectuada por la Mesa de la Cámara, este control no lo realizan las Comisiones de oficio sino a instancia de los diputados o grupos parlamentarios, supuesto que se ha producido ya en alguna ocasión. En líneas generales el cumplimiento por parte del Consejo Ejecutivo de las resoluciones, mociones y proposiciones no de ley ha sido desigual y ello hay que atribuirlo tanto a la dificultad de llevar a la práctica algunas de las directrices aprobadas por la Cámara como al hecho de que los diputados y grupos parlamentarios no siempre realizan un control efectivo de dicho cumplimiento.

FUNCION DE IMPULSO

Presentados	Rechazadas por el Consejo Ejecutivo	Rechazadas por el Pleno de la Cámara	Retiradas	Decaídas en favor de la Ponencia conjunta	Decaídas por expirar la legislatura	Aprobados en Comisión en sede Leg. plena	Aprobados en el Pleno de la Cámara	TOTAL APROBADOS
Proyectos de ley	95	—	19	—	16	4	56	60
Proposiciones de ley	41	8	6	2	12	—	9	9
Proposiciones de ley (art. 108 RPC)	9	—	—	—	—	—	9	9

FUNCION LEGISLATIVA

	Presentadas	Retiradas	Rechazadas	Decaídas	Aprobadas en Comis.	Aprobadas Dip. Perm.	Aprobadas en Pleno	TOTAL APROBADAS
Mociones	109	7	19	1	—	—	82	82
Proposiciones no de ley	160	28	16	11	82	1	13	96
Resoluciones								
Debates Generales	14	—	—	—	1	—	13	14

FUNCION DE CONTROL

INTERPELACIONES	192
PREGUNTAS ORALES EN PLENO	235
PREGUNTAS ORALES EN COMISIÓN	34
PREGUNTAS POR ESCRITO	706