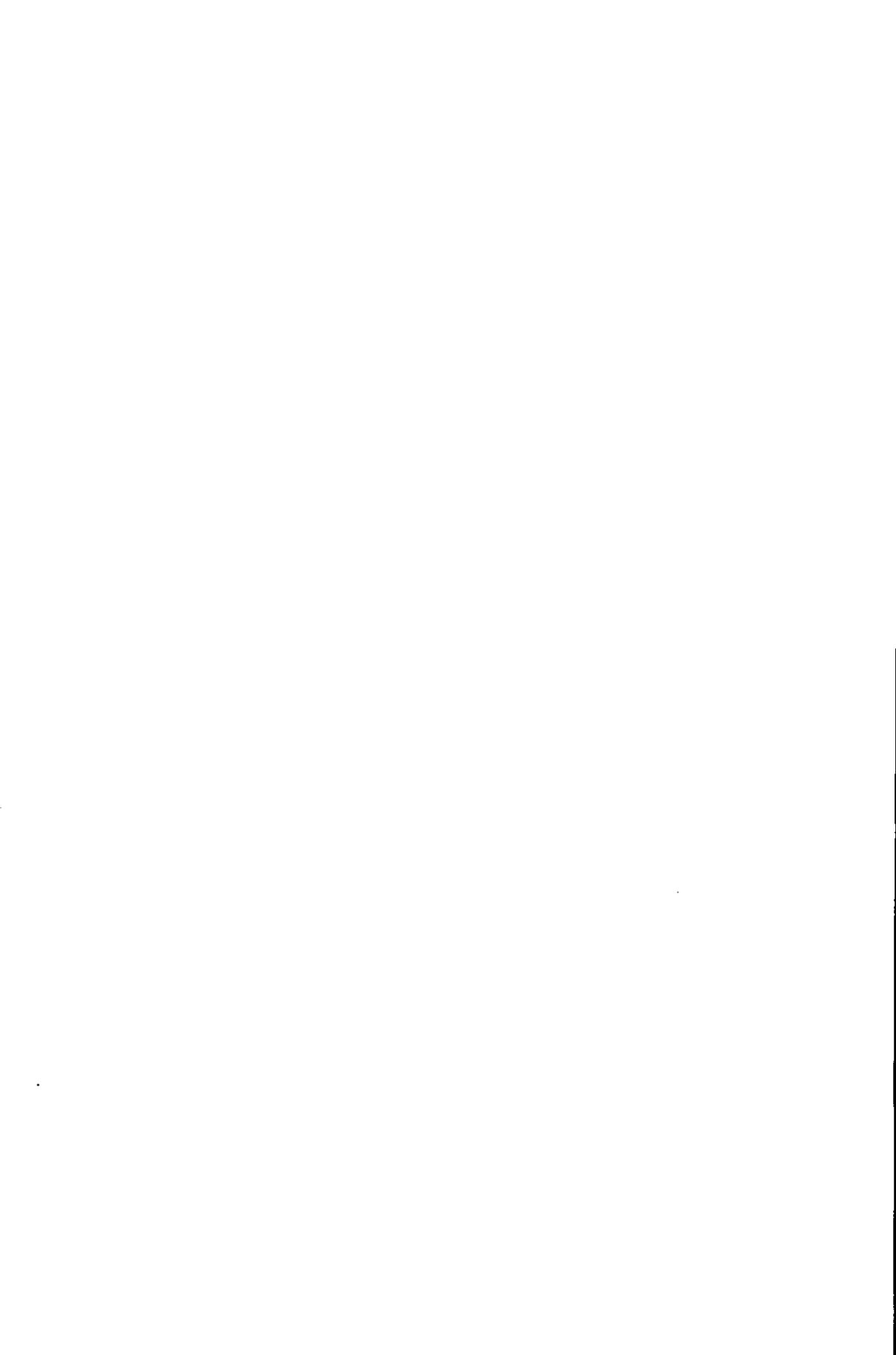


## ESTUDIOS

---



# PARLAMENTO, PRESIDENTE Y CONSEJO EJECUTIVO DE LA GENERALIDAD: NOTA SOBRE LA FORMA DE GOBIERNO DE CATALUÑA

Manuel Gerpe Landín  
Profesor de Derecho constitucional  
de la Universidad Autónoma de Barcelona

Elaborar una nota sobre las relaciones entre el Parlamento de Cataluña y el Presidente y Consejo de la Generalidad catalana cuando se han completado ya dos legislaturas (1980-1984 y 1984-1988) y casi tres años de la tercera requiere necesariamente seleccionar centros de atención y dotarse de una guía que las dote de cierta coherencia, de cierta unidad sistemática.

La guía comprensiva que vamos a utilizar es la «forma de gobierno». Una categoría doctrinal que tiene como núcleo la respuesta que da el ordenamiento jurídico a la forma de ordenación del ejercicio de la función de dirección política. Núcleo que es aprehendido a partir de unas preguntas básicas: ¿Cómo se designan los órganos políticos del sistema? ¿Qué competencias tienen atribuidas cada uno de ellos? ¿Cómo ejercitan tales atribuciones, especialmente si es con lógica de colaboración o de separación institucional? ¿Qué tipo de controles ordinarios existen? ¿Existen o no controles interorgánicos de responsabilidad política? Aplicando las preguntas a los ordenamientos, la doctrina ha creado las categorías o tipos de forma de gobierno democráticas: parlamentaria, presidencial, directorial y asamblearia.

Desde tales preconcepciones teóricas, debe admitirse de forma pacífica que el modelo catalán se adapta al denominado modelo parlamentario. Los datos mínimos para sostenerlo serían: Parlamento y Ejecutivo colaboran en el desarrollo de la función legislativa y en la dirección política del sistema; el Gobierno tiene garantizada su autonomía funcional; el Gobierno tiene su origen en la voluntad parlamentaria y precisa durante su mandato de la confianza parlamentaria; y se establece la responsabilidad política del ejecutivo ante el Parlamento.

Tales características permiten diferenciar el modelo catalán del presidencial (el ejecutivo emana directamente de la elección popular y no puede ser censurado políticamente por el Parlamento), del directorial (el Ejecutivo emana de las Cámaras, pero no depende del Parlamento mientras dura su mandato), y del asambleario (el Ejecutivo es un mero comisionado del Parlamento, negándosele autonomía funcional). Diferencias que aunque sean muy genéricas es necesario mantener para evitar que la posible decantación del modelo parlamentario por la dominante «presidencial», la de «gabinete» o la «parlamentaria» pueda ser confundida con la pérdida, o cambio, de su naturaleza parlamentaria (confusión que, en cierta medida, estuvo presente en nuestra doctrina).

Pero el objeto de este trabajo es analizar el tipo de parlamentarismo catalán durante los primeros años de vigencia del Estatuto, lo cual obliga a tomar precauciones metodológicas y materiales. Las primeras pretenden justificar que la determinación de la tendencia o tipo se hará atendiendo al dato normativo, sin entrar en lo que afecta a la

aplicación o funcionamiento real del sistema; las segundas, para justificar que no se atenderá a la totalidad del entramado relacional sino que se hará una selección ejemplificadora. Si esto último se justifica por la propia naturaleza de una Nota; lo primero requiere un breve comentario, que servirá cuanto menos para fijar los límites de nuestra aproximación.

Toda forma de gobierno en su resultante concreta está determinada por un conjunto de elementos que se caracterizan por su notable resistencia a ser racionalizados jurídicamente de forma total, lo que provoca que quede siempre abierto un margen a lo no juridificado y un alto grado de indeterminación normativa que puede adoptar formas distintas en su aplicación. Aun en los sistemas altamente racionalizados jurídicamente, como sucede en el modelo catalán, quedan siempre aspectos abiertos «a su aplicación práctica directa, en especial en cuanto a la intensidad y la movilidad del diálogo, por esto su orientación es modelable tanto por los actores políticos como por las decisiones y la conciencia populares. Es en este sentido que el sistema parlamentario, que es un sistema definido y estable, es a su vez un sistema canviante y adaptable».<sup>1</sup>

La cita anterior del Profesor Isidre Molas a la vez que muestra la necesaria complementariedad de lo jurídico y lo político, ofrece también una salida airosa para situar el objeto de análisis del jurista: describir y sistematizar lo definido y estable, lo regulado en el ordenamiento positivo. Pero aun limitándonos al campo de lo jurídico, es necesario hacer una última advertencia también limitativa, que afecta al tratamiento que haremos de los interlocutores de los diálogos parlamentarios.

Los interlocutores serán los configurados por el Derecho (Parlamento, Presidente y Consejo) y considerados como lo hace el Derecho (entes homogéneos, unitarios, y autónomos entre ellos y respecto al exterior). Frente a tal consideración, la realidad exterioriza que la actividad institucional está condicionada por los partidos políticos y que las relaciones políticas no tienen como sujetos reales a los sujetos jurídicos (los órganos) sino que tales sujetos son Gobierno, Mayoría parlamentaria y Oposición o oposiciones; a lo que debe añadirse que los diálogos no son entre órganos sino que tales diálogos son entre Gobierno y Oposición, Gobierno y Mayoría parlamentaria, y Mayoría parlamentaria y Oposición. El contraste entre derecho y realidad puede acentuarse aún más si tales diálogos, como sucede con frecuencia o con normalidad, se residencian en el exterior de las instituciones.

Anunciadas las limitaciones en la aproximación y en el objeto, el trabajo tratará: en un primer epígrafe, la configuración normativa de la forma de gobierno de la Generalidad de Cataluña; en el segundo, presentará un panorama de la concreción práctica de las relaciones institucionales durante la Primera y la Segunda legislatura; para terminar con unas breves conclusiones.

## I

La positivización de la forma de gobierno de la Generalidad de Cataluña se ha hecho de forma gradual y con una intensidad, grado de racionalización normativa, muy elevada. Las normas que la ordenan son: 1) La Constitución; 2) el Estatuto de

---

1. Isidre Molas: «Òrgans de la Generalitat», en *Comentaris sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya*, 3 vol., Barcelona, IEA, 1988; vol. III, pág. 86.

autonomía; 3) la Ley catalana 3/1982 del Parlamento, el Presidente y el Consejo ejecutivo.

## 1. La Constitución

La Constitución con la voluntad de homogeneizar el marco político estatal con el de las Comunidades autónomas establece en el art. 152.1 un esquema institucional inspirado en los principios de la democracia representativa y parlamentaria.

La Constitución delimita aspectos sustantivos de la forma de gobierno: los órganos políticos de la Comunidad (Asamblea legislativa, Presidente y Consejo); las funciones de éstos (atribuye la legislativa a la Asamblea, la ejecutiva y administrativa al Consejo, y al Presidente la dirección del Consejo, la suprema representación de la Generalidad y la ordinaria del Estado en la Comunidad); y regula también relaciones institucionales (el Presidente es elegido por la Asamblea de entre sus miembros, y establece que el Presidente y los miembros del Consejo serán políticamente responsables ante la Asamblea).

La opción constitucional por el modelo parlamentario nos parece poco discutible. El aspecto que la Constitución deja abierto es el tipo de parlamentarismo, al incluir elementos que pueden facilitar el desarrollo de un ejecutivo dualista con preeminencia del Presidente y elementos que podrían fortalecer una tendencia de preeminencia parlamentaria, lo que podría sostenerse en la no previsión de disolución discrecional de la Asamblea legislativa.

## 2. El Estatuto de Autonomía de Cataluña

Caracterizado el Estatuto por la Constitución como norma institucional básica, parece que debería ser tal norma la que fijara de forma concreta los órganos, sus atribuciones y relaciones. Pero la realidad desmiente, al menos en parte, tal presunción: aunque aporta mayor grado de determinación, se opta por una regulación de tipo básico y remitir a la Ley catalana la concreción. El espacio abierto a la Ley es tan intenso que incluso se le atribuye la regulación de las técnicas para canalizar la relación fiduciaria entre el Parlamento y el Ejecutivo.

En relación con la Constitución, los aspectos que el Estatuto dota de mayor grado de fijación o desarrolla son: la posición institucional y funcional del Parlamento, atribuyéndole, junto a las funciones tradicionales en un sistema parlamentario, la de impulso político de la acción de gobierno; concreta la intervención del Consejo en la función legislativa, reconociéndole iniciativa legislativa y posibilitando la delegación legislativa del Parlamento (no se prevé el Decreto-ley); mantiene la indeterminación sobre la configuración dualista o monista del Gobierno; y deja abierta la posibilidad —aspecto novedoso, aunque con antecedentes en la Generalidad republicana— a que el Presidente delegue temporalmente funciones ejecutivas en uno de los Consejeros.

Los datos anteriores podemos interpretar que tienden a reforzar la naturaleza parlamentaria del sistema, pero dejan en manos del legislador el determinar el tipo concreto de parlamentarismo. Tal tarea la cumpliría el legislador catalán desarrollando las remisiones estatutarias del art. 30.1, 36.5 y 37.1 que afectan, respectivamente, al Parlamento, al Presidente y al Consejo.

### 3. La Ley catalana del Parlamento, del Presidente y del Consejo ejecutivo

La Ley 3/1982 (modificada por las Leyes 11/1983 y 8/1985) es la que concreta la forma de gobierno de la Generalidad. En sus 96 artículos se regula: el Parlamento (disposiciones generales, estatuto de los diputados, organización, funcionamiento, procedimiento legislativo y disolución); el Presidente de la Generalidad (elección, estatuto y atribuciones); el Consejo ejecutivo (composición, estatuto personal, atribuciones, funcionamiento y organización); y las relaciones del Presidente y el Gobierno con el Parlamento (impulso de la acción política y de gobierno, responsabilidad política y otras formas de control).

De tal intensa regulación, la propia de una norma institucional básica, a efectos de nuestro trabajo tomamos dos centros de atención: A) La configuración del Ejecutivo, es decir, las relaciones entre Presidente y Consejo; y, B) Las relaciones entre Parlamento y Ejecutivo (Presidente y Consejo).

#### A) *La configuración del ejecutivo: la primacía del Presidente*

El Estatuto deja abierto el tema de la configuración monista o dualista del ejecutivo catalán. La Ley 3/1982, como reconoce Carlos Viver, que es el que con mejores argumentos sostenía la concepción monista, ha fortalecido notablemente la posición del Presidente al atribuirle actos propios de dirección política que le convierten en «veritable clau de volta de tot el sistema».

El refuerzo de la posición del Presidente se exterioriza en que la canalización de la relación fiduciaria tiene como titulares al Presidente y al Parlamento, lo que se evidencia en la regulación que hace la Ley de la investidura, de la cuestión de confianza o de la disolución discrecional del Parlamento.

La primacía del Presidente también se concreta en el interior del Ejecutivo. Sin negar autonomía funcional al Consejo, al que la Ley reconoce unas atribuciones propias listadas en el art. 71, el Presidente tiene una posición preeminente que se concreta en: establecer las directrices generales del Gobierno, nombrar y separar libremente a los consejeros, convocar y presidir las reuniones del Gobierno, coordinar el programa legislativo del Gobierno y la elaboración de las normas generales, convocar y presidir las Comisiones del Consejo, nombrar al Secretario del Consejo, etc.

En conclusión, nos encontramos con una configuración dualista del Ejecutivo, en la que Presidente y Consejo comparten la función ejecutiva aunque en posiciones asimétricas, ocupando el Presidente una posición «preeminente, no solamente porque personifica las relaciones del Ejecutivo con el Parlamento y porque tiene importantes facultades para dirigir y coordinar el funcionamiento interno del Gobierno, sino también porque, al poder nombrar y cesar libremente a los Consejeros, tiene la posibilidad de configurar unilateralmente a su interlocutor y, por tanto, en casos de desacuerdo puede alterar su composición».<sup>2</sup>

#### B) *Relaciones entre Ejecutivo y Parlamento*

El entramado relacional de la Ley 3/1982 es el común a todo sistema parlamentario. Enoch Albertí lo resume con precisión: «El Presidente, como Jefe del Ejecutivo,

2. Carles Viver: «El President de la Generalitat», en *Comentaris sobre...*, cit.; vol. III, pág. 325-326.

es el órgano del que parte en gran medida la iniciativa política y, a su vez, el órgano que está en situación de traducir esta dirección en una concreta actuación pública (del Consejo, de los Consejeros y de la Administración); el Consejo actúa bajo las directrices del Presidente, pero a su vez dispone de facultades propias, como órgano colegiado; los Consejeros intervienen también, pero es una relación de estrecha dependencia del Presidente; y el Parlamento actúa esencialmente como una instancia de ayuda y de control, en sentido amplio (de formación del programa y de su aplicación, así como de su conveniencia general en momentos determinados), de la que también parten impulsos y mandatos al Gobierno».<sup>3</sup>

Aplicando tal esquema a las relaciones entre Ejecutivo y Parlamento, se justifica que los centros principales a atender sean: *a)* La canalización de la relación fiduciaria entre Parlamento y Gobierno; *b)* La incidencia de Gobierno y Parlamento en el desarrollo de la función legislativa; *c)* La intervención del Parlamento en el impulso de la acción política y de gobierno; *d)* Los controles ordinarios del Parlamento sobre el Gobierno.

#### *a)* La relación fiduciaria

La relación fiduciaria entre Ejecutivo y Parlamento responde a la lógica del sistema parlamentario, que hace del Gobierno emanación permanente del Parlamento. Tal relación se instaura inicialmente mediante la elección del Presidente de la Generalidad por el Parlamento, y encuentra expreso mantenimiento o rechazo en la cuestión de confianza, la moción de censura o la disolución. Como indica Alejandro Sáiz, la cuestión de confianza y la moción de censura «pueden servir para ambos fines, es decir, o bien para certificar la subsistencia del vínculo de confianza (y en el caso de la moción de censura constructiva, si resulta aprobada, para instaurar uno nuevo) o, por el contrario, para manifestar la ruptura del mismo; la disolución del Parlamento por el Ejecutivo supone, en todo caso, la desaparición de aquel vínculo».<sup>4</sup>

Pasamos a continuación a presentar tales técnicas, de acuerdo con la regulación que hace la Ley 3/1982.

##### *a.1)* La investidura parlamentaria del Presidente de la Generalidad

Como consecuencia de establecer la moción de censura constructiva, existen en la Ley catalana dos procedimientos para designar al Presidente de la Generalidad. Aquí nos referimos exclusivamente al ordinario, entendiendo que es extraordinario el que tiene su origen en la aprobación de una moción de censura.

De la regulación que hace la Ley 3/1982 (arts. 49 a 56), queremos referirnos a tres datos: la intensa intervención parlamentaria, el refuerzo de la lógica presidencial que implica el procedimiento, y el refuerzo que el procedimiento implica para la estabilidad de los gobiernos minoritarios.

El procedimiento de designación del Presidente se residencia totalmente en el Parlamento desde su origen —la propuesta la efectúa el Presidente del Parlamento y el

3. Enoch Albertf: «Posició institucional del Consell executiu o Govern», en *Comentaris sobre...*, cit., vol. III, pág. 376.

4. Alejandro Sáiz: *La forma de gobierno de la Comunidad autónoma vasca*, Oñati, HAEE/IVAP, 1988; pág. 65.

candidato tiene que ser miembro de la Cámara—, y alcanza al candidato y al programa de gobierno que debe presentar a la Cámara. La intervención directa del parlamento en la designación, frente a otros modelos en que se limita a ratificarlo de forma expresa o tácita, y el debate sobre el programa que presenta, posibilitan que el acto de investidura se convierta en un acto parlamentario de incidencia o de impulso de la acción política del futuro gobierno.

El segundo rasgo del procedimiento es que refuerza la posición del Presidente en el sistema, al establecerse ya desde su origen la relación fiduciaria entre Parlamento y Presidente, sin que tal relación afecte a los miembros de su futuro gobierno que serán designados en un momento posterior y de forma libre por el ya nombrado Presidente.

Por último indicar que el sistema de votación —la primera requiere la mayoría absoluta, siendo suficiente en la segunda la mayoría simple— colabora a establecer gobiernos minoritarios que, además, quedan en una posición notablemente protegida (la moción de censura requiere para avanzar mayoría absoluta y la cuestión de confianza mayoría simple).

#### a.2) Moción de censura

A pesar de las unánimes críticas doctrinales al establecimiento de la moción de censura constructiva en la Constitución, el legislador catalán la establece en la Ley 3/1982 y con una regulación casi idéntica a la de la Constitución.

Adoptar tal tipo de moción de censura tiene una justificación clara aunque de dudosa eficacia: garantizar jurídicamente el mantenimiento de gobiernos minoritarios. Pero puede convertirse en un instrumento altamente de disfunción para resolver parlamentariamente una crisis institucional como pone en evidencia Joan Vintó: «con la moción de censura constructiva, el Gobierno, y singularmente los Gobiernos minoritarios disfrutan de una protección casi ilimitada y són en la práctica —particularmente en los países de multipartidismo— políticamente irresponsables a pesar de tener eventualmente la mayoría de la Cámara en contra, pueden seguir en funciones mientras ésta no se ponga de acuerdo para elegir un nuevo Jefe de Gobierno, objetivo difícilmente alcanzable. En este supuesto la moción de censura constructiva garantizaría la estabilidad gubernamental pero podría dar lugar a peligrosas situaciones de ingobernabilidad si el gobierno no dimitiese voluntariamente o bien no obtuviese el apoyo parlamentario necesario para impulsar su política».<sup>5</sup>

Tal concepción limitativa del control de responsabilidad del Parlamento sobre el Gobierno, se exterioriza también en la regulación de la responsabilidad de los Consejeros. El Estatuto dejaba abierto el establecimiento de una responsabilidad política individual, pero la Ley 3/1982 no establece técnicas para instrumentalizarla. Ha sido la práctica parlamentaria la que ha introducido las mociones de desaprobación o de reprobación individual, aunque éstas no tienen el efecto sancionatorio de la dimisión.

#### a.3) La cuestión de confianza

También ha sido la Ley 3/1982 la que ha introducido la cuestión de confianza: «El Presidente de la Generalidad, previa deliberación del Gobierno, puede plantear

5. Joan Vintó: «Responsabilitat política del President i dels Consellers», en *Comentaris sobre...*, cit.; vol. III, pág. 341.

expresamente ante el Parlamento la cuestión de confianza sobre su programa, sobre una declaración de política general o sobre una decisión de excepcional trascendencia». (art. 90.1).

La cuestión de confianza, tal como la configura el art. 90, tiene dos elementos relevantes para este trabajo: la atribución de la facultad al Presidente, aunque con la deliberación previa preceptiva y no vinculante del Consejo; y que la aprobación requiere la mayoría simple. Datos que colaboran a matizar dos elementos de la forma de gobierno: la primacía del Presidente y la protección de los gobiernos minoritarios.

#### a.4) La disolución del Parlamento

Sin previsión constitucional ni estatutaria, la Ley 8/1985, que modifica la Ley 3/1982, regula la disolución discrecional o anticipada del Parlamento.

Aunque se podría discutir la legitimidad estatutaria del establecimiento por ley de la disolución si entendiéramos que es una reserva material a Estatuto, nos limitaremos a indicar que la funcionalidad es dotar al Presidente, a quien corresponde la titularidad aunque requiera el debate preceptivo previo del Consejo, de una arma de incidencia en la crisis institucional y, en términos más realistas, un instrumento en manos de la mayoría gubernamental para plantear las elecciones en el momento oportuno políticamente.

Debemos destacar también que no puede presentarse antes de que haya transcurrido un año desde la última disolución discrecional; el acto de disolución debe fijar la fecha de las nuevas elecciones; y que la permanencia del Parlamento queda garantizada con la entrada en funciones inmediata de la Diputación Permanente del Parlamento.

#### b) La función legislativa

Atendiendo exclusivamente al desarrollo de la función legislativa (normas con rango de ley) dentro de un sistema podríamos aproximarnos también con ciertas garantías de fiabilidad a la determinación de la forma de gobierno. La colaboración que caracteriza a todo sistema parlamentario, que debe conjugarse con la autonomía funcional de los órganos, implica necesariamente unos mínimos: reconocer iniciativa legislativa al Gobierno, como instrumento para desarrollar legislativamente su Programa de gobierno; y residenciar en el Parlamento la fase constitutiva de la Ley, como criterio de legitimación democrática de las leyes y garantía de la función legislativa atribuida al Parlamento. La colaboración, entendida como intervención del Gobierno en la función legislativa, gana notable intensidad si atendemos al dato de la relación entre Gobierno y Mayoría parlamentaria, y admitimos que el compromiso del Gobierno es dirigir y desarrollar el programa de la mayoría parlamentaria.

La regulación que se hace en la Ley 3/1982 y en el Reglamento del Parlamento de Cataluña es realista y garantista. Realista porque parte del presupuesto de que la determinación de la materia legislativa corresponde al Gobierno como representante de la mayoría parlamentaria y, en consecuencia, protege muy intensamente las iniciativas de origen gubernamental y la posición del Gobierno durante la tramitación parlamentaria. Garantista porque sitúa la fase constitutiva en el Parlamento, excluye que sin la intervención parlamentaria puedan darse normas con rango de ley, somete las normas institucionales básicas a requisitos que potencian la intervención parla-

mentaria y la necesidad de un consenso parlamentario reforzado, y garantiza a través de la enmienda la intervención de las minorías en el diálogo legislativo.

Las características anteriores, aplicables al procedimiento legislativo ordinario, quiebran en lo que afecta al Presupuesto de la Generalidad: la iniciativa la monopoliza el Gobierno; los límites a la presentación de enmiendas son muy acentuados, especialmente desde que se ha prohibido que las enmiendas puedan cruzar distintas secciones del Presupuesto (reforma adoptada en la II Legislatura); a lo que debe añadirse el hábito introducido en nuestra práctica parlamentaria de que, al amparo de la posición privilegiada del Gobierno en materia presupuestaria, la Ley de presupuestos se convierte en un cajón de sastre en el que el Gobierno incluye materias ajenas al Presupuesto.<sup>6</sup>

Aunque ya pueda deducirse de lo dicho anteriormente, insistir en que la Ley 3/1982 prevé la delegación legislativa (aunque con límites materiales de notable entidad, cuando menos en materia institucional) y que no se regula el Decreto-ley.

### c) La intervención del Parlamento en la acción de gobierno

Es conveniente aquí recordar la naturaleza plurifuncional que tienen todos los procedimientos parlamentarios, lo que provoca que toda clasificación de los mismos sea necesariamente imperfecta. Dicho con un ejemplo: el debate de investidura y el procedimiento legislativo son momentos de intervención del Parlamento en la acción del Gobierno y, sin embargo, no van a ser tratados aquí.

La autonomía que el Estatuto otorga a la función parlamentaria de impulso de la acción política y de gobierno, expresa la voluntad de recuperar una posición activa para el Parlamento en la determinación de los grandes objetivos del sistema. Pero tal voluntad debe ser interpretada desde la atribución de la función de dirección política al Presidente y al Gobierno, sin que pueda significar convertir al Gobierno en comisionado del Parlamento, y, en su eficacia, desde la solidez que tenga la mayoría parlamentaria que sostiene al Gobierno, debiendo en abstracto tener más incidencia en situaciones de gobiernos minoritarios que en las de gobiernos mayoritarios (atendiendo en este último caso al grado de autonomía que mantenga la mayoría parlamentaria en relación con el Gobierno).

Con las matizaciones indicadas anteriormente sobre la naturaleza plurifuncional de los procedimientos parlamentarios, podemos considerar como instrumentos específicos de la función de impulso: los debates generales sobre la acción política y de gobierno, las proposiciones no de ley y las mociones consecuencia de interpelación.

La regulación de los debates generales permite distinguir los tipos siguientes: el debate relacionado con la investidura; el debate anual preceptivo ante el Pleno; los debates potestativos, a solicitud del Presidente de la Generalidad, de una cuarta parte de los diputados o de grupos parlamentarios que representen una quinta parte de los diputados; y los posibles debates de Comisión, siempre que una resolución o moción aprobada por el Pleno lo autorice en una Comisión específica. Tras los debates, los grupos parlamentarios pueden presentar propuestas de resolución al Gobierno.

Tanto las proposiciones no de ley como las mociones consecuencia de interpelación son instrumentos que posibilitan al Parlamento que manifieste su posición

6. Ismael E. Pitarch: «Procediment legislatiu», en *Comentaris sobre...*, cit.; vol. III, pág. 221-225.

respecto a cuestiones que afectan al Gobierno y a la Administración. La mayor singularidad de la regulación reglamentaria catalana es el establecer un seguimiento parlamentario de la observancia gubernamental de tales acuerdos lo que, cuando menos, posibilita dar publicidad a los eventuales incumplimientos.

#### d) Los controles ordinarios o cotidianos del Parlamento sobre el Gobierno

Si la referencia a la función de impulso nos obligaba a recordar el carácter plurifuncional de la actividad parlamentaria, con mucho mayor motivo es necesario recordarlo al tratar la función de control. Pero aquí vamos a situar exclusivamente los controles de inspección más específicos, interpelaciones y preguntas, y comisiones de investigación. Pero antes de indicar su regulación, es conveniente hacer una referencia al acceso del Parlamento a la información ya que ésta es el presupuesto de todas las funciones parlamentarias y, de forma singular, de la función de control.

El sistema de diálogos que caracteriza al modelo parlamentario requiere para ser eficaz que se dé entre sujetos bien informados; convirtiéndose así el acceso a la información en una de las garantías nucleares del estatuto del Parlamento y de los diputados. Atento a tal necesidad, el legislador catalán establece en la Ley 3/1982: «El Parlament i les seves Comissions poden sol·licitar en qualsevol moment al Consell Executiu la informació i la cooperació que els calgui del Govern, dels Departaments i de qualsevol autoritat, servei i dependència de la Generalitat» (art. 92). El Reglamento del Parlamento es muy sensible a la cuestión de la información, una de sus expresiones más eficaces son las sesiones informativas de los Consejeros en una Comisión parlamentaria, sea a iniciativa del propio Gobierno o de una Comisión de la Cámara.

##### d.1) Interpelaciones y preguntas

Resulta ciertamente difícil distinguir entre interpelaciones y preguntas. En otro trabajo considerábamos que el criterio podría ser la materia, reservando las interpelaciones para materias o asuntos políticos especialmente relevantes y que plantearan una cuestión de orden general. Pero atendiendo a la regulación de las mismas que hace el ordenamiento catalán, debe admitirse con Joan Subirats que la única diferencia está en que lo presentado como interpelación, y admitido como tal por la Mesa del Parlamento, permite que acabe su *iter* parlamentario con la presentación de una moción que permita la toma de posición de la Cámara (con lo que de nuevo queda evidenciado el carácter plurifuncional de los instrumentos parlamentarios).<sup>7</sup>

El Reglamento del Parlamento (tras la reforma de 15 de octubre de 1987) establece importantes modificaciones sobre la tramitación de preguntas e interpelaciones que pretenden garantizar la actualidad de los temas, la agilización del trámite y la publicidad del procedimiento (interpelaciones de urgencia, fijar hora y fecha en el Pleno para sustanciarlas, limitar el tiempo de tramitación de las preguntas orales a cinco minutos).

7. Joan Subirats: «Impuls i control de l'acció política i de govern», en *Comentaris sobre...*, cit.; vol. III, pág. 261-262.

### d.2) Comisiones de investigación

La Ley 3/1982 establece que el Parlamento puede nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público que sea competencia de la Generalidad.

El Reglamento del Parlamento ha regulado las Comisiones de investigación con un criterio material más amplio, estableciéndose también que puede llamar a declarar a cualquier persona. Además, crea las llamadas Comisiones de estudio que pueden ocuparse de cualquier asunto que afecte a la sociedad catalana y que pueden incorporar a su composición especialistas hasta un número igual al de diputados miembros de la misma.

El límite que no ha conseguido superar el Reglamento es que la creación de las Comisiones de investigación dependan del criterio de la mayoría parlamentaria.

## II

En este epígrafe se ejemplifica el esquema relacional delimitado anteriormente, con datos tomados de la primera y la segunda legislaturas, sin acudir más que de manera excepcional a la tercera, actualmente en curso.<sup>8</sup>

Cotejar los datos de las dos primeras legislaturas tiene en abstracto notable interés por el cambio en la composición de la Cámara que se produce. Dato que no afecta a la tercera, en la que se repite la lógica de la segunda. Sobre 135 diputados, número no variado, el panorama político es el siguiente:<sup>9</sup>

### *Primera legislatura*

CiU .....	43 diputados
PSC .....	33 diputados
PSUC .....	25 diputados
UCD .....	18 diputados
ERC .....	14 diputados
PSA .....	2 diputados

### *Segunda legislatura*

CiU .....	72 diputados
PSC .....	41 diputados
AP .....	11 diputados
PSUC .....	6 diputados
ERC .....	5 diputados

8. Una información completa ha sido publicada por el Parlament de Catalunya: *Legislatura 1980-1984*, 2 vol., Barcelona, 1984; *Legislatura 1984-1988*, 2 vol., Barcelona, 1988. Notas resumen de las dos legislaturas han sido elaboradas por A. Bayona, I. Folchi, J. Subirats y J. Vintró. [Publicadas en «Revista de las Cortes Generales», Madrid, n.º 2 (1984), 11 (1987) y 18 (1989).]

9. Equip de Sociologia Electoral (UAB): *Atlas electoral de Catalunya 1976-1980*, en «Estrudis electorals/3», y 1982-1988, en «Estrudis Electorals/9».

*Tercera legislatura*

CiU .....	69 diputados
PSC .....	42 diputados
AP .....	6 diputados
IC .....	9 diputados
ERC .....	6 diputados
CDS .....	3 diputados

Los datos permiten hacer las consideraciones siguientes: *a)* Presencia de un cambio cualitativo en la composición política de la Cámara, efecto de una transformación del sistema de partidos en Cataluña: el pluripartidismo con cuatro o cinco partidos importantes de 1980 se simplifica desde 1984 al consolidarse dos fuerzas principales (CiU i PSC), aunque notablemente asimétricas; *b)* La segunda y tercera legislatura cuentan con un grupo parlamentario que alcanza la mayoría absoluta de la Cámara, lo que no sucede en la primera; *c)* Las tres elecciones coinciden en que el grupo mayoritario es CiU, lo que le permite ocupar establemente la Presidencia de la Generalidad desde 1980 y que el gobierno, incluso en la fase minoritaria, sea políticamente homogéneo de CiU (aunque con apoyos externos en la I y II legislaturas); *d)* Estabilidad también en la fuerza mayoritaria de la Oposición, en las tres elecciones es el PSC, que curiosamente, o no tan curiosamente, es sistemáticamente la fuerza más votada en las elecciones a Cortes y en las municipales en Cataluña (invirtiéndose así la primacía entre CiU y PSC según el tipo de elección).

Tales cambios en la composición política del Parlamento podemos presumir que tendrán efectos en las relaciones funcionales entre Parlamento y Ejecutivo, decantando el modelo parlamentario hacia un fuerte «presidencialismo» y una notable disminución de la incidencia del Parlamento en la función de dirección política. Sin negar que podemos encontrar expresiones de tal tendencia, y admitiendo la debilidad del enfoque jurídico para medir los fenómenos de liderazgo político y social como el que ejerce el Presidente Jordi Pujol, debe destacarse que tales tendencias tienen también importantes frenos: el jurídicamente más relevante, es la acentuada racionalización jurídica de las relaciones y las garantías que tales normas —especialmente el Reglamento del Parlamento— atribuyen a la posición institucional de la Cámara. También pueden tener efectos de freno, la defensa de la identidad nacional de Cataluña frente al exterior y la coincidencia en que la prioridad inmediata es estabilizar el entramado institucional de la Generalidad.

### 1. *La relación fiduciaria*

En este apartado únicamente debemos hacer referencia a la investidura y a la moción de censura, dado que desde 1980 hasta hoy (1991) no se ha presentado ninguna cuestión de confianza ni ha sido disuelto de forma anticipada el Parlamento.

#### *a) La investidura del Presidente*

*a.1)* La normativa aplicable a la primera investidura es la Disposición transitoria quinta del Estatuto: la propuesta de candidato corresponde al Presidente del Parla-

mento; el candidato debe presentar el programa de gobierno y la composición del Consejo ejecutivo; tras el debate, el candidato deberá obtener los votos de la mayoría absoluta de los miembros del Parlamento; de no alcanzar dicha mayoría, el mismo candidato puede someterse a una segunda votación en la que también requerirá mayoría absoluta; si no la alcanzara, el mismo candidato puede someterse a una tercera votación siendo suficiente en este caso la mayoría simple.

De acuerdo con tal normativa, únicamente aplicada a la primera investidura ya que la Ley 3/1982 la modifica, el Presidente Heribert Barrera propone a Jordi Pujol. En la primera votación únicamente obtuvo los votos favorables de CiU. En la segunda, celebrada el 24 de abril de 1980, recibió el apoyo de ERC y de Centristas, superando con 75 votos a favor la mayoría absoluta.

El Gobierno es íntegramente de CiU, de los cuales 8 son de CDC y 3 de UDC, contando con la asistencia de ERC y Centristas.

a.2) Las elecciones de 30 de mayo de 1984 dan a CiU una sólida mayoría absoluta. El candidato propuesto por el Presidente del Parlamento, M. Coll i Alentorn, es Jordi Pujol. En la primera votación recibe también el voto favorable de ERC y de AP, alcanzando 87 votos a favor. Incorporándose al Consejo un Consejero de ERC; el resto de miembros son de CiU, manteniéndose la representación de Unió Democràtica de Catalunya en 3 Consejeros.

a.3) Las elecciones de 22 de junio de 1988 mantienen la mayoría absoluta de CiU. El Presidente del Parlamento, Joaquim Xicoy, propone a Jordi Pujol. En la primera votación recibe exclusivamente los votos de CiU, poniéndose así fin a los auxilios externos que habían caracterizado a las anteriores legislaturas. El Gobierno es homogéneo de CiU, manteniéndose la misma proporción que en los anteriores (3 de UCD).

#### b) Moción de censura

Apoyándose en una coyuntura ciertamente tensa (LOAPA, Banca Catalana), el PSUC presenta, el 23 de octubre de 1982, una moción de censura en la que figura como candidato a la Presidencia el diputado Josep Benet.

La moción, votada el 1 de octubre de 1982, es rechazada: 21 votos a favor, 56 en contra y 53 abstenciones.

La tramitación exterioriza la disfuncionalidad de confundir en una misma operación la crítica al Gobierno y la confianza a un nuevo candidato, que provocó que el objeto del debate se trasladara a la discusión del programa y la composición del gobierno que presentaba el candidato, diluyéndose la crítica al Gobierno del Presidente Jordi Pujol.

## 2. La función legislativa

### a) Primera legislatura

Las iniciativas legislativas presentadas son 152. De ellas 96 son Proyectos de ley (33 de materias económicas y financieras); 11, de iniciativa parlamentaria conjunta; 45, de diputados y grupos parlamentarios.

Las leyes aprobadas fueron 78 (74 en Pleno y 4 en Comisión). De las aprobadas: el 77,2 % tenía origen gubernamental; el 11,4 % proposiciones de iniciativa par-

lamentaria conjunta; y el otro 11,4 % de proposiciones de diputados y grupos parlamentarios.

También se presentan iniciativas legislativas en relación con el art. 87.2 de la Constitución: 4 dirigidas al Congreso de los Diputados (de ellas, 2 fueron aprobadas por el Parlamento); y 1 dirigida al Gobierno del Estado.

Debe destacarse que las leyes de desarrollo institucional del Estatuto fueron las tramitadas por iniciativa parlamentaria conjunta. Destacando entre las aprobadas: la Ley 3/1982 del Parlamento, del Presidente y del Consejo; Ley 1/1981 del Consejo Consultivo de la Generalidad; Ley 6/1984 de la Sindicatura de Cuentas; Ley 14/1984 del Síndic de Greuges.

#### *b) Segunda legislatura*

Se presentan 121 iniciativas legislativas. De ellas 79 son Proyectos de ley; 7 de iniciativa parlamentaria conjunta; y 35 de diputados y grupos parlamentarios.

Las leyes aprobadas fueron 82 (80 por el Pleno, 1 en Comisión y 1 por la Diputación Permanente). El origen de las leyes aprobadas: 73 gubernamental y 9 parlamentario (de ellas 6 de iniciativa parlamentaria conjunta). El porcentaje de eficacia de la iniciativa de origen gubernamental se sitúa en el 89 %.

La gran tarea legislativa de este período es la organización territorial y administrativa de Cataluña. Las leyes institucionales son de modificación de las aprobadas en la primera legislatura, entre ellas destacan la Ley 8/1985 que introduce la disolución discrecional y la Ley 13/1985 que modifica la ley del Consejo Consultivo de la Generalidad.

También se presentan iniciativas al amparo del art. 87.2 de la Constitución: 10 presentadas y dirigidas al Congreso de los Diputados (de ellas, 7 son aprobadas por el Parlamento de Cataluña).

### *3. La intervención del Parlamento en la acción de gobierno*

#### *a) Debates generales*

Primera legislatura: 16 en el Pleno y 4 en Comisión

Segunda legislatura: 9 en el Pleno

#### *b) Proposiciones no de ley*

*Primera legislatura*

Presentadas: 160

Aprobadas: 96 (13 en Pleno, 82 en Comisión, 1 en Diputación)

*Segunda legislatura*

Presentadas: 168

Aprobadas: 76 (13 en Pleno y 63 2.ª en Comisión)

#### *c) Mociones consecuencia de interpelación*

*Primera legislatura*

Presentadas: 106

Aprobadas: 79

Control parlamentario del cumplimiento: 1

*Segunda legislatura*

Presentadas: 124

Aprobadas: 30

Seguimiento parlamentario del cumplimiento: 13

#### 4. *Control ordinario*

##### a) Sesiones informativas

Primera legislatura: 51 en Comisión

Segunda legislatura: 62 en Comisión

##### b) Interpelaciones y preguntas

*Primera legislatura*

Interpelaciones formuladas: 192

Preguntas: orales Pleno: 235

                  orales Comisión: 34

                  escrito: 706

*Segunda legislatura*

Interpelaciones formuladas: 190

Preguntas: orales Pleno: 234

                  orales Comisión: 342

                  escrito: 1.696

(El aumento de las preguntas se debe, en buena parte, a la Comisión de la Corporación Catalana de Radio y Televisión.)

##### c) Comisiones de investigación y estudio

En la Primera legislatura se crearon 6 Comisiones de investigación (Central nuclear de Ascó; Secuestro del Banco Central; Incendios forestales; Inundaciones, Empresa Rania, S. A., déficit de los servicios transferidos de la Seguridad Social).

En la Segunda legislatura fueron creadas 3 Comisiones de investigación (Malos tratos infligidos a menores; Juegos gestionados por la Entidad Autónoma de Juegos y Apuestas; y Seguridad de los habitantes de Tarragona); y 1 de estudios (sobre las Bolsas de pobreza).

##### d) Otras Comisiones creadas por Ley

Por su importante labor fiscalizadora, deben incluirse en este epígrafe de control: la Comisión del Síndic de Greuges, la de la Sindicatura de Comptes, y la de control de la actuación de la Corporación Catalana de Radio y Televisión.

##### e) Desaprobación de Consejeros

A través del trámite de las mociones consecuencia de interpelación, se aprobó en la primera legislatura una moción de reprobación o de desaprobación contra el Consejero de Cultura. El Consejero no dimitió.

En la Segunda se inició el mismo trámite contra el Consejero de Sanidad, pero no fue aprobada por el Parlamento.

### III. Conclusiones

La forma de gobierno de la comunidad autónoma catalana corresponde plenamente a un modelo parlamentario, siendo sus principales características las siguientes: *a)* Aunque el modelo parlamentario ya estaba diseñado por la Constitución, es la Ley 3/1982 la que configura y concreta el tipo o forma de parlamentarismo; *b)* La Ley 3/1982 se caracteriza por la racionalización de las relaciones entre Parlamento y Ejecutivo, en la vertiente de intensidad de la juridificación de las relaciones y en su vertiente política de garantía de la estabilidad gubernamental (como evidencian los trámites y asimetrías en los instrumentos que canalizan la relación fiduciaria); *c)* Consolidación de un Ejecutivo dualista con notable primacía del Presidente de la Generalidad, tanto en el interior del Ejecutivo como en la relación con el Parlamento (la confianza tiene como sujetos a Presidente y Parlamento); una situación que podría sufrir transformaciones de actuar por el Presidente la posible delegación de funciones ejecutivas en un Consejero; *d)* Protección muy elevada de las situaciones de gobierno minoritario, contrastable con el juego de mayorías que se da entre investidura o cuestión de confianza y moción de censura; *e)* Regulación de la función legislativa de forma coherente con el parlamentarismo democrático, preeminencia del Gobierno en la fase de iniciativa y residencia parlamentaria de la fase constitutiva; refuerzo de la intervención parlamentaria en las leyes institucionales básicas y debilitamiento en materia presupuestaria; y *f)* Meticulosa y formalmente eficaz regulación por el Reglamento del Parlamento de los instrumentos de control ordinario y de impulso político, aunque todos ellos actúan condicionados por el criterio de la mayoría (coherente como criterio general, pero discutible en las Comisiones de investigación).

La profunda transformación que sufre la composición política del Parlamento de Cataluña entre la primera y la segunda legislatura caracterizada la primera por la presencia de cuatro o cinco minorías importantes sin que ninguna tuviera mayoría absoluta y la segunda por la presencia de dos fuerzas importantes en la que una de ellas tiene mayoría absoluta, manteniéndose esta última situación en la tercera legislatura parece que debe implicar también importantes modificaciones en el funcionamiento del sistema parlamentario entre 1980-1984, fase de gobierno minoritario homogéneo, y 1984 hasta la actualidad, fase de gobiernos homogéneos con mayoría absoluta de origen electoral. Sin embargo, los cambios en el sistema de partidos no alteran de forma profunda las relaciones entre Parlamento y Gobierno, y no impiden que el sistema se vaya estabilizando de forma gradual y sin grandes conflictos internos (salvo la coyuntura de 1982, en la que se presenta la moción de censura); situación favorecida por la política de desarrollo estatutario que traslada la tensión al enfrentamiento entre Generalidad y Estado (Gobierno) y que condiciona notablemente la posición en el interior de toda la oposición y de forma especial la de la minoría socialista.

Si la estabilización institucional es el rasgo más relevante de la experiencia analizada, igualmente debe destacarse que la solidez que adquiere la mayoría gubernamental a partir de 1984 implica la acentuación de ciertas tendencias propias del

parlamentarismo mayoritario de origen electoral: la posición de supremacía del Presidente de la Generalidad, acompañada de un fenómeno de liderazgo en el que en algunos casos se confunde lo institucional con lo nacional; potenciación de la incidencia del Gobierno en la función legislativa, contrastable en que las leyes aprobadas de origen gubernamental pasan de representar del 77 % al 89 %; y atenuación de los instrumentos de impulso político y de control, especialmente de los primeros (notable disminución de los «debates generales» y de las «naciones consecuencia de interpelación» aprobadas).