

UN BALANÇ PROVISIONAL DE L'ACTIVITAT LEGISLATIVA DEL PARLAMENT DE CATALUNYA DURANT LA V LEGISLATURA

Xavier Muro i Xavier Bernadí¹

I. Introducció

Amb aquest treball no pretenem fer un examen exhaustiu i aprofundit de l'activitat legislativa del Parlament de Catalunya durant la V Legislatura. Només volem posar en relleu alguns dels trets generals, alguns dels aspectes bàsics de la producció legislativa realitzada a Catalunya en el període esmentat. És per aquest motiu que qualifiquem el nostre balanç de *provisional*: les observacions i les reflexions que hi fem no són ni completes ni definitives. De fet, un dels modestos objectius que perseguim és el de cridar l'atenció sobre la manca de treballs d'aquestes característiques.² En efecte, entre nosaltres, les reflexions globals sobre la producció legislativa catalana no són gaire habituals, potser per l'especial dificultat que es dona en aquest camp a l'hora de distingir els judicis tècnics de les valoracions polítiques, o pel poc entusiasme que suscita realitzar una tasca des de la convicció que serà escassament o gens aprofitada.

No obstant això, som del parer que la potestat legislativa del Parlament, com a instrument essencial de l'autogovern i de la convivència ciutadana, mereix ser analitzada des de totes les perspectives possibles, sigui quina sigui la repercussió científica o social de la perspectiva escollida. En qualsevol cas, pensem que tots els esforços que puguin servir per legislar millor, per fer millors lleis, no requereixen cap mena de justificació. En el balanç que segueix combinem l'anàlisi formal, i fins i tot quantitativa, de la producció legislativa durant la V Legislatura, amb algunes reflexions de fons, generals o particulars, aplicables a aquest període o a la potestat legislativa del Parlament globalment considerada. La metodologia utilitzada és essencialment descriptiva però, quan ens ha semblat necessari, no hem defugit les valoracions crítiques, formulades, això sí, amb el màxim ànim constructiu.

1. Xavier Muro és lletrat del Parlament de Catalunya i professor associat de dret constitucional a la Universitat Pompeu Fabra. Xavier Bernadí és professor de dret administratiu de la Universitat Pompeu Fabra i funcionari del cos superior d'administració de la Generalitat, en excedència. L'estructura, els continguts i les conclusions d'aquest treball s'han fixat de comú acord entre els dos autors. Al primer li correspon la responsabilitat principal dels apartats II, III i VII, responsabilitat que correspon, en els mateixos termes, al segon pel que fa als apartats II.7 i IV-VI.

2. Una excepció recent la constitueix l'apartat «1995-1999: la cinquena legislatura», inclòs dins la segona edició del *Manual de dret públic de Catalunya* (E. Albertí *et al.*, Barcelona-Madrid: Institut d'Estudis Autònomic-Marcial Pons, 2000), on es fan diverses referències al context polític i a les principals lleis aprovades pel Parlament en la legislatura objecte d'anàlisi.

El nombre de lleis aprovades durant aquesta legislatura ha estat de setanta-una,³ en principi un ritme de producció legislativa semblant al d'anteriors legislatures (79 a la III i 82 a la II), encara que una mica superior a la IV (44 lleis), tot i tenir en compte l'inferior durada d'aquesta darrera. Es tracta d'un nombre sensiblement superior al d'altres parlaments autonòmics, com és ja habitual (comparant amb les darreres legislatures de quatre anys, complets o gairebé, trobem que al País Basc s'han aprovat 57 lleis; a Galícia, 44; a les Corts Valencianes, 38; a Astúries, 44, i a Múrcia, 44. A Andalusia, a l'anterior legislatura, d'un any i mig de durada, se n'aprovaren 7, i a l'actual, de la qual es porten tres anys i mig, 39). El nivell competencial pot explicar en part una diferència tan notable, però és clar que en una part molt petita, perquè veiem com la majoria dels parlaments, malgrat la diversitat competencial respectiva, es mouen al voltant de les 40 lleis, amb l'excepció del País Basc. Altres explicacions es poden buscar en els criteris d'actuació de la majoria parlamentària-governamental del Parlament català, com podrien ser una major voluntat reguladora o la voluntat d'implicar o corresponsabilitzar el Parlament en l'aplicació del programa governamental, o tenir més interès que altres majories en l'amplificació que el debat parlamentari dona a determinades accions públiques. Són algunes raons, i n'hi ha d'altres imaginables; no obstant això, el nombre de lleis aprovades en xifres absolutes no és, però, indicatiu del volum de treball realitzat, ja que hi ha lleis de diversa entitat. Cal matisar o distingir, doncs, establint una tipologia de lleis per tenir una visió més precisa. Així, podríem fer el desglossament següent:

- Lleis pressupostàries (d'aprovació de pressupostos, modificacions o complementàries): 8.
- Lleis d'acompanyament dels pressupostos: 2.
- Lleis modificatives: 18 (d'elles, 8 d'un abast molt reduït, ja que són lleis d'article únic).
- Lleis organitzatives: d'establiment o creació d'òrgans o entitats autònomes: 4; de modificació d'existents: 8.
- Lleis de creació de col·legis professionals: 4 (i una altra més de modificació).
- Lleis de creació o reconeixement d'universitats: 2.
- Lleis institucionals: 2 (1 modificativa del Consell Consultiu; l'altra de creació del Consell de treball Econòmic i Social).
- Lleis tributàries: 1.
- Lleis d'autorització de refosa: 1.
- Lleis d'aprovació de plans: 2.

La resta poden considerar-se lleis sectorials o substantives en l'àmbit del dret privat. En anteriors legislatures, el nombre de lleis que s'inclourien sota aquesta denominació de sectorials o substantives (aplicant el mateix criteri per distingir-les que hem aplicat ara) va ser lleugerament superior (28 a la II, 23 a la III), llevat de la IV (13) que, cal recordar, va tenir una durada inferior.

3. En l'annex d'aquest «Balanç» es reproduïx el títol d'aquestes lleis, agrupades per anys, amb indicació del número i de la data del DOGC on foren publicades.

En la legislatura actual, la majoria de les lleis «substantives» (no organitzatives o modificatives) s'han concentrat en l'àrea de la Conselleria de Justícia (i dins d'aquesta, en matèria de dret civil). Les relatives al dret de família mereixen una atenció destacada en haver-se completat la regulació d'aquest àmbit en la majoria dels aspectes en els quals pot exercir el legislador català. També dins de l'àrea de justícia cal destacar la llei d'associacions, segona llei autonòmica en aquesta matèria, després de la del País Basc, que va merèixer uns retrets d'inconstitucionalitat que han quedat rebutjats pel Tribunal Constitucional (STC 173/1998, de 23 de juliol), el qual desenvolupa una interpretació de les competències autonòmiques en la matèria (i de retruc, de l'art. 149.1.1 CE) en una línia que afavoreix la descentralització.

II. Tècnica legislativa

En aquest apartat examinarem alguna de les qüestions que s'han abordat en els diversos estudis sobre tècnica legislativa publicats entre nosaltres, per donar compte del tractament que han tingut en l'activitat que estudiem.

1. *La introducció de les lleis*

Pel que fa a la part introductòria de la llei, sembla abandonat el costum d'anomenar-la *exposició de motius*, denominació substituïda per la de *preàmbul*, seguint el criteri recomanat pels lingüistes i per les directrius de tècnica legislativa. La denominació *exposició de motius* encara s'ha utilitzat, però, un parell de cops, al començament de la legislatura. Més sovint, en canvi, s'ha optat per ometre qualsevol denominació, concretament en onze ocasions, encara que cal suposar que no obeeix a un criteri determinat sinó a error o descuit. Qualsevol forma de preàmbul s'ha omès també en tres ocasions, encara que es tractava de lleis modificatives de molt escàs contingut normatiu.⁴ En la majoria dels casos, com és tradicional, el preàmbul es dedica a enumerar els motius que justifiquen la norma, i també conté un resum dels diversos continguts de la llei. En un nombre petit de casos (9), explícita la justificació competencial d'aquella, la qual cosa no s'inclou, òbviament, en les lleis modificatives o pressupostàries, sinó en les lleis de caràcter més substantiu o sectorial. També en alguna ocasió es fa referència al marc normatiu en què s'inscriu la nova norma, o a la jurisprudència constitucional, si aquesta es troba en l'origen de la llei.

2. *Entrada en vigor*

S'ha estès el criteri d'establir com a data d'entrada en vigor de la llei la de l'endemà de la publicació, fins al punt que si no és el criteri utilitzat en la majoria de les

4. Cal recordar que la necessitat dels preàmbuls a les lleis no és indiscutible. Vegeu Santolalla, F., «Exposiciones de motivos de las leyes: motivos para su eliminación», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 33, 1991. Tampoc les Corts Generals no segueixen una línia constant i clara, ja que trobem alguna llei recent, i important, sense preàmbul (Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, reguladora dels drets i deures dels estrangers i de la seva integració social, coneguda com a «Llei d'extrangeria»).

lleis, sí que ho és amb clara preferència respecte d'altres sistemes. S'ha utilitzat a trenta-quatre lleis. El criteri de no fixar data d'entrada en vigor i deixar que s'apliqui la *vacatio legis* determinada pel Codi civil s'ha seguit en onze ocasions. Com a expressió, potser, d'un estil de redacció de lleis característic d'un departament, és remarcable que en els projectes remesos pel Departament de Justícia o bé es recorre al sistema de *vacatio legis* del Codi civil, en estar mancats d'una determinació específica, o bé es fixa un termini expressament d'entrada en vigor encara superior (dos mesos a la Llei 12/1996, tres a les lleis 11/1996 i 13/1996), de manera que s'evita, per tant, el criteri més habitual en altres departaments de l'endemà de la publicació (la qual cosa pot ser deguda a la comprensió de la necessitat d'una *vacatio legis* d'aquesta durada en lleis complexes i adreçades principalment als particulars o a una formació jurídica tradicional). Com és lògic, les lleis de pressupostos porten com a data d'entrada en vigor el dia 1 de gener. Aquest criteri, però, s'ha estès a altres lleis vinculades a la pressupostària, com són les anomenades d'acompanyament (també és lògic fixar aquesta data si es pretén justificar l'amalgama de normes, el seu contingut heterogeni, en la vinculació a l'exercici pressupostari) i la Llei de taxes i preus públics. No es poden deixar d'anotar, però, algunes solucions certament infreqüents de les quals s'ha fet ús en la V legislatura, que s'exposen seguidament.

Dues vegades s'ha recorregut a establir com a data d'entrada en vigor la del mateix dia de la publicació, prescindint, per tant, de qualsevol *vacatio legis*; l'única justificació possible d'aquest criteri es trobaria en el fet que es tracta de normes destinades a l'Administració, o amb mínima transcendència externa (són lleis que faculden l'Administració per actuar en uns casos determinats, com és ara una habilitació pressupostària o l'eliminació d'un límit a la participació en empreses), tot i que com inevitablement es produirien efectes sobre tercers a conseqüència de l'actuació de la Generalitat, tampoc no es tracta d'una raó de pes. També hi ha algun cas d'entrada en vigor molt demorada, per tal de possibilitar suficientment el coneixement de la llei i la seva més eficaç aplicació, com és el de la llei de l'administració integral de la intervenció ambiental, que és de tretze mesos, *vacatio legis* posteriorment modificada per ampliar-la.

Un cas curiós és el de la Llei 24/1998, de modificació de la llei que regula el Consell Nacional de la Joventut, ja que, malgrat determinar-se en la disposició final segona que l'entrada en vigor es produeix l'endemà del dia de la publicació, la disposició final primera conté una excepció a aquesta norma general (quan l'ordre correcte hauria d'haver estat a l'inrevés, o, potser fins i tot, com a excepció a la norma general, s'haurien d'haver inclòs totes dues prescripcions dins de la mateixa disposició final i subdividir-la en apartats) que és poc habitual. Aquesta excepció consisteix a establir que les disposicions que comportin despeses, sense concretar quines són, entraran en vigor en l'exercici pressupostari següent. Es pot deduir que s'ha arrossegat durant el procediment legislatiu, en aquest cas, la fórmula d'estil que s'incorpora a les proposicions de llei per evitar el vet governamental a la tramitació de la proposició per raons pressupostàries (art. 107.2 del Reglament del Parlament) però la fórmula és suficientment ambigua com per crear dubtes sobre quins són els preceptes afectats i hauria estat preferible concretar-los. Un altre cas curiós per la fórmula utilitzada es troba al Codi de família, el qual entra en vigor als tres mesos des que s'hagi publicat «*íntegrament*». En aquest cas, és de suposar que davant l'extensió del text normatiu els redactors han previst que la publicació podria produir-se fragmentàriament.

També presenta una certa singularitat la Carta Municipal de Barcelona, en la qual, per tal de salvar una possible inconstitucionalitat per contradicció amb la llei reguladora de les bases de règim local (seguint la interpretació que de la funció d'aquesta ha fet el Tribunal Constitucional), es demora (disposició transitòria primera)⁵ l'entrada en vigor mitjançant una fórmula amb una redacció imprecisa, que admet diverses interpretacions. La inclusió d'aquesta clàusula en una disposició transitòria, en lloc d'una disposició final, com correspon a les normes sobre entrada en vigor, pot respondre a la consideració que s'estableix un règim de dret transitori, tot i que no s'ajusta al sentit que habitualment es dona a aquest concepte, ja que la disposició en qüestió no estableix normes específiques de dret intertemporal o solucions per als problemes o dubtes que es puguin produir en situacions de transició, sinó que simplement demora una entrada en vigor a un moment futur indeterminat i incert (si es llegeix la norma en abstracte; aquesta, però, adquireix sentit quan es vincula a la modificació de la Llei 7/1985, que es trobava en tràmit en aquell moment a les Corts Generals). No s'indica quines normes de la Carta resulten afectades per aquesta disposició i d'altra banda tampoc no es determina amb claredat que entraran en vigor en el moment en què deixin de contradir la llei de bases, sinó quan «s'escaigui» d'acord amb aquella, de manera que pot entendre's que és necessària encara una regulació específica en la llei de bases que es refereixi a l'entrada en vigor (i «aplicabilitat», segons aquesta disposició transitòria segona) dels preceptes afectats de la Carta Municipal.

3. *Divisió de les lleis en títols, capítols, etc.*

Els aspectes formals d'ordenació de les lleis han millorat notablement respecte d'anteriors legislatures, incorporant els criteris proposats pels experts de manera que les lleis substantives o organitzatives amb una certa extensió es divideixen en capítols, títols i llibres, si escau. No s'aplica aquest criteri a les lleis modificatives, excepte les d'acompanyament del pressupost, en les quals sembla una guia necessària dins d'un contingut tan heterogeni. Les úniques excepcions a la divisió en parts en una llei sectorial la trobem a la Llei 2/1997, de serveis funeraris (13 articles), i a la Llei 1/1997, d'equipaments comercials, que per la seva petita extensió no semblen requerir-ho. També s'ha estès el criteri de titular els articles, fins i tot en les lleis pressupostàries. No s'ha aplicat, però, a les lleis modificatives. Entre les lleis d'una certa entitat també hi ha, però, alguna excepció com és el cas de la Carta Municipal de Barcelona, la de serveis funeraris i la d'equipaments comercials.

4. *La tècnica utilitzada en les lleis modificatives*

Les lleis modificatives han adoptat en la seva totalitat l'anomenat estil de regulació⁶ i per regla general han consistit en modificacions bàsiques, és a dir, cada llei s'ha

5. «Les disposicions d'aquesta Carta que comporten una adaptació especial per a l'Ajuntament de Barcelona del règim general d'organització i funcionament municipal entraran en vigor i seran aplicables, quan s'escaigui, d'acord amb el que determini la Llei de bases de règim local.»

6. Segons C. Viver aquest estil consisteix a donar «una nova redacció a les lleis modificades», vegeu *La forma de les lleis*, pàg. 205, Ed. Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 1986.

dedicat a modificar una llei anterior, amb la notable excepció de les modificacions múltiples contingudes en les lleis d'acompanyament del pressupost. S'ha seguit també, per regla general, el criteri que cada article contingui només la modificació d'un article de la llei afectada. En les lleis d'acompanyament, les modificacions es divideixen a més, en capítols, dedicant-ne cada un a un grup de lleis amb característiques comunes en atenció al contingut. Hi ha alguna excepció, com és la Llei 24/1998, de modificació de la Llei 14/1985, reguladora del Consell Nacional de la Joventut, en la qual es dedica un sol article a incloure totes les modificacions. Podria considerar-se que s'ha seguit el denominat estil de modificació en la Llei 8/1997, de 23 de juny, per la qual s'autoritza la refosa en un text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública, quan al seu art. 2 estableix: «[...] Així mateix, l'autorització faculta per a intitular els títols, els capítols i els articles de text únic, tenint en compte que les referències a “Consell Executiu”, contingudes en la Llei 17/1985, han d'ésser unificades a favor de l'expressió “Govern”.» En realitat, però, no es tracta d'una modificació sinó d'una autorització específica en una delegació legislativa per adaptar un text refós, que podria considerar-se com una concreció de la facultat per harmonitzar que es confereix al Govern, decidint-se per la denominació d'aquest òrgan que s'ha imposat en la legislació catalana (en lloc de “Consell Executiu” o “Govern de la Generalitat”, tot i que aquesta darrera encara apareix en una de les lleis del període que analitzem).

5. *Les clàusules derogatòries*

La majoria de les lleis substantives inclouen clàusules de derogació, bé en disposicions derogatòries, bé en disposicions finals. Per les seves característiques, algunes lleis no incorporen clàusules d'aquesta índole, com són les lleis pressupostàries o les lleis modificatives (encara que és possible que aquestes darreres, a més de la modificació que canvia una redacció determinada, o hi addiciona una part nova, també suprimeixi preceptes com a part de la modificació pretesa, cosa que es pot fer tant en la regulació modificativa, com per mitjà de clàusules derogatòries en la part final).

La majoria de les clàusules derogatòries establertes pel legislador català són de les que s'han arribat a qualificar com a inútils en la doctrina perquè no precisen l'abast de la derogació i acudeixen a redaccions genèriques o ambigües. És possible que per aquest motiu algunes normes importants no les recullin (ultra el fet que aparentment no deroguen cap norma per tractar-se d'irrupcions noves en la legislació, tot i que insospitadament a vegades es produeixen efectes derogatoris sobre normes que semblen allunyades per l'objecte). El més destacable és que per regla general falten encara clàusules derogatòries específiques que relacionin els preceptes afectats per la nova norma, ajudant l'interpret en una tasca cada dia més feixuga davant l'increment incessant de la legislació, en resoldre des de la mateixa norma alguns dubtes o problemes, quan aquesta ho pot fer. La falta de taules derogatòries (que hauria d'acompanyar els projectes de llei) és una constant en la legislació examinada. Algunes lleis sí que concreten alguna de les normes derogades, però es mouen en el terreny del que resulta evident, i sembla pretendre's més que altra cosa exterioritzar la voluntat de renovació o de substitució.

Encara que s'ha utilitzat freqüentment la fórmula més tradicional en les lleis espanyoles («es deroguen, o resten derogades, totes les normes que contradiguin, o s'oposin, a allò que es disposa en aquesta llei») també s'ha recorregut diverses vegades a una fórmula lleugerament més retòrica, ja que disposa que la derogació es produeix «en el moment de l'entrada en vigor», afegit absolutament superflu. Cal esmentar algun cas especial, i bastant insòlit (la Llei de taxes i preus públics), com és el que la llei prevegi la seva pròpia derogació, probablement amb voluntat d'aclarir els dubtes de l'interpretació davant d'una modificació legislativa hipotètica, previsió que semblaria absurda en abstracte (cap llei no es pot pretendre eterna i immutable!, en tot cas, les conseqüències de la seva substitució han de ser previstes per la llei posterior), però que adquireix sentit si es té en compte que en el moment de l'aprovació de la Llei hi havia en tràmit una modificació del marc normatiu estatal (la LOFCA) que previsiblement hauria d'incidir, alterant els conceptes legals anteriors, en la llei catalana, i s'evitava, amb la fórmula adoptada, una derogació posterior, o com a mínim, una modificació per adaptar o aclarir.

6. *Les habilitacions normatives a favor de l'Executiu*

Les fórmules utilitzades per establir habilitacions reglamentàries presenten una certa varietat, cosa que veurem que no es pot atribuir naturalment a la casualitat o la inèrcia, sinó a la diversitat de criteris que poden existir sobre això. En primer lloc, cal assenyalar que no totes les lleis disposen habilitacions reglamentàries, i es pot afirmar, amb caràcter general, que aquestes no apareixen en determinades classes de llei, com són les de pressupostos, les modificatives (cal suposar, en el cas d'aquestes darreres, que l'habilitació ja existeix, habitualment, en la llei modificada), la relativa al dret civil (en el que tradicionalment s'ha considerat un àmbit exclòs de regulació reglamentària) i les de creació de col·legis professionals (ja que són lleis que pràcticament es limiten a la creació del col·legi i a la determinació dels seus membres i la concreció de la seva organització resta als estatuts respectius, seguint el principi d'autogovern i el marc general previ establert a la Llei de col·legis professionals). Hi ha altres tipus de lleis en què, en canvi, les remissions al reglament són habituals i es consideren gairebé imprescindibles, com són les lleis administratives reguladores de sectors de l'acció pública, o les lleis organitzatives; regla seguida també en la legislació examinada que permet comprovar que en aquests casos al costat de les remissions al reglament disperses al llarg de l'articulat hi ha l'habilitació de caràcter general. Concretament, trobem 32 casos en què es produeix l'habilitació de caràcter general. Hi ha alguna fórmula ambigua que podria considerar-se que inclou, implícitament, una habilitació reglamentària: «es faculta el Govern per adoptar les mesures necessàries per a l'aplicació de la llei» (Llei 12/1997, de 3 de novembre, de crèdit extraordinari i habilitació de l'Institut Català de Crèdit Agrari per afrontar les despeses derivades del tractament de la pesta porcina clàssica), però creiem que el terme «mesures» només es pot associar a actes administratius concrets, no susceptibles d'aplicació continuada i, a més, una habilitació reglamentària per ser considerada com a tal (amb independència de la posició doctrinal que se segueixi respecte de la potestat reglamentària del Govern) ha d'ésser expressa.

Pel que fa al tipus d'habilitació reglamentària general (continguda en les disposicions finals, segons el criteri habitual, seguit en tots els casos), es pot distingir una certa tipologia segons el destinatari, el grau de condicionament, el termini i fins i tot el tipus de reglament al qual es refereix (cas més discutible, ja que pot rebutjar-se l'existència de classes de reglament).

Pel que fa al subjecte o òrgan destinatari de l'habilitació, ens trobem que en uns casos es faculta el Govern i en altres s'afegeix també una conselleria (a vegades identificada a la llei, però d'altres simplement designada com el Departament o la Conselleria competent). En alguna ocasió, el destinatari és una altra administració, i s'hi reconeix un àmbit d'autonomia, reconeixement derivat de la doctrina constitucional (Carta Municipal de Barcelona o Llei de serveis funeraris, pel que fa als ajuntaments) o inherent al paper institucional que s'atribueix a aquella (Consell de Treball). L'habilitació en favor del Govern es produeix en nou ocasions, mentre que en divuit casos s'afegeix la Conselleria (en la majoria d'aquests es designa concretament quina, però en sis ocasions tan sols es diu la «Conselleria» competent). En una ocasió, s'assenyalen dues conselleries (Agricultura i Medi Ambient, a la Llei 4/1998, de 12 de març, de protecció del cap de Creus). Cal destacar el cas insòlit d'una habilitació en favor tan sols dels consellers (els de Governació i d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, a la Llei 10/1999, de 30 de juliol, sobre la tinença de gossos considerats perillosos) i s'omet, per tant, l'esment al Govern, la qual cosa si bé no comporta una contradicció del que disposa l'art. 71.*e* de la Llei 3/1982 (cosa d'altra part que no estaria vedada a una llei posterior), sí que resulta difícilment conciliable amb l'art. 61 de la Llei 13/1989 i no s'adiu amb les construccions teòriques habituals sobre la potestat reglamentària, que la consideren una potestat governamental.

És bastant poc usual, d'altra banda (només trobem una llei), que tan sols s'habiliti per al desplegament reglamentari sense atribuir-lo al Govern, de manera que entri en joc en aquest cas l'esmentat art. 61 de la Llei 13/1989.

El condicionament de l'exercici de la potestat reglamentària és bastant escàs. No s'acostuma a establir terminis, de manera que s'evita el problema que planteja l'incompliment d'aquesta prescripció. Tan sols es fa en el cas de la Llei d'heliports (sis mesos), de la Llei de la renda mínima d'inserció (sis mesos), de la d'organització dels serveis jurídics de la Generalitat (sis mesos per a l'aprovació del seu estatut específic), la d'heliports (sis mesos, en una disposició final tercera amb la mateixa redacció que la disposició final primera,⁷ afegint, però, el termini), i en la Llei del registre i dipòsit de les fiances dels contractes de lloguer (tres mesos). Encara més infreqüents són altres tipus de condicionaments, com els que es refereixen al contingut. Tan sols en dues lleis (el projecte de les quals fou elaborat pel Departament de Política Territorial i Obres Públiques i en la qual curiosament la composició de les ponències es gairebé coincident) es determina el contingut del reglament; es

7. Disposició final primera: «Es faculten el Govern i el conseller o consellera de Política Territorial i Obres Públiques a adoptar les disposicions necessàries per a desplegar i aplicar aquesta llei.» Disposició final tercera: «1. El Govern i el conseller o consellera de Política Territorial i Obres Públiques han d'adoptar les disposicions necessàries per a desplegar i aplicar aquesta llei en el termini de sis mesos a l'entrada en vigor.»

tracta de les lleis d'heliports i de la de ports. En la primera, s'estableixen uns principis o objectius a servir pel reglament (disposició final primera); en la segona, s'obliga que aquell contingui determinades regulacions.

El legislador renuncia, doncs, habitualment a fer ús de la seva capacitat per delimitar la potestat reglamentària, deixant les mans lliures a l'Executiu, mitjançant apoderaments en blanc (i l'escassa preocupació del legislador en aquest aspecte no es pot deure a l'existència d'una majoria absoluta que intenta preservar o protegir al màxim el Govern enfront de limitacions, ja que no era aquesta la situació que es donava en la passada legislatura; cal pensar, per tant, en la inèrcia de la tradició, en el poc interès dels parlamentaris per l'acció de govern desenvolupada en desplegament de les lleis, o en el seu interès per mantenir una situació que els pot afavorir, des del seu punt de vista, si arriben a ser la nova majoria parlamentària governamental).

Una altra consideració que es pot fer a propòsit de les habilitacions reglamentàries generals, i que pot justificar la distinció de categories de reglaments, consisteix en el fet que en alguns casos l'habilitació es refereix a disposicions necessàries per «desenvolupar (o desplegar) i aplicar (executar)» la llei mentre que en altres ocasions solament es preveu l'apoderament per al «desplegament» reglamentari. Sembla, per tant, que es recull la distinció (de la qual ja parlava C. Viver)⁸ entre reglaments de desplegament i reglaments estrictament executius. Mentre que aquests darrers tindrien un abast més reduït, limitat a possibilitar l'aplicació de la llei pels òrgans administratius, determinant competències i procediments, els primers en canvi permetrien completar la llei, ampliar-ne els continguts amb especificacions de les determinacions normatives, creant una ordenació, basada en la llei, sense innovar, però «desplegant-la». Encara que aquesta distinció no apareix expressament reconeguda en el nostre ordenament, ni la doctrina sembla gaire inclinada a admetre-la, sí que podria considerar-se recollida a les habilitacions. La utilització d'una o altra fórmula està bastant equilibrada, però la més freqüent és la que, generèricament, es refereix a normes de «desplegament» (disset ocasions), mentre que la distinció «desplegar i aplicar» es fa servir en tretze ocasions; finalment, en dues ocasions l'habilitació és tan sols per «aplicar» i no desplegar.

El condicionament legal pel que fa al procediment d'elaboració dels reglaments també és ben escàs, la qual cosa palesa que la regulació general establerta a la Llei 13/1989 es considera suficient i adequada. No obstant això, hi ha alguna excepció. La Llei 23/1998, d'estadística, n'és un cas, i disposa que el desplegament reglamentari es farà a proposta de la Conselleria d'Economia i Finances i «a iniciativa de l'Institut d'Estadística de Catalunya». S'atribueix a una entitat autònoma una capacitat inhabitual en una entitat d'aquest caire; supeditar l'exercici de la potestat reglamentària del Govern, la seva posada en marxa, a la voluntat d'un altre òrgan sembla oposar-se a les concepcions majoritàries sobre la potestat reglamentària, encara que es mantingui la titularitat del Govern. Si més no, pot qualificar-se d'artificiosos, si considerem que en una última instància una entitat autònoma es troba vinculada per una relació d'instrumentalitat al Govern. La Llei 6/1998, per la seva part, obliga a consultar el Consell de Cooperació abans d'aprovar el reglament.

8. Per al qual no tenia cap efecte pràctic; vegeu C. Viver a *La forma de les lleis*, op. cit., pàg. 163.

Habitualment, l'habilitació es fa en forma d'autorització (vint-i-nou ocasions), però algunes poques vegades (tres) s'utilitzen termes imperatius i li donen el caràcter de mandat. Altres disposicions adreçades a la producció de normes jurídiques contingudes en la part final de les lleis són les delegacions legislatives i els mandats d'elaboració de projectes de llei.

Pel que fa als primers, en el període examinat trobem sis casos (lleis 6/1996, 8/1997, 25/1998, 6/1999, 8/1999 i 9/1999). Un d'ells es tracta d'una llei específica de delegació (amb aquest objecte exclusiu) per refondre textos, mentre que en els altres cinc la refosa apareix autoritzada en lleis que modifiquen, en un abast important, anteriors lleis sectorials. Pel que fa a la ubicació de la delegació, en aquests darrers casos no s'ha seguit un criteri únic, ja que en cinc d'ells s'ha establert en una disposició final (lleis 6/1996, 8/1997, 25/1998, 6/1999 i 9/1999), i en l'altre en una disposició addicional. Curiosament, aquesta discrepància respecte de la ubicació es troba en dues lleis tramitades simultàniament per la mateixa comissió i els mateixos ponents. També resulta curiós que, en aquestes dues darreres lleis de tramitació simultània, la delegació és per refondre cada una de elles amb la llei de l'esport (8/1988, de 7 d'abril); però, en canvi, no es preveu la refosa entre elles (la qual cosa té una certa lògica perquè no s'aproven simultàniament sinó consecutivament, de manera que en aprovar una encara no s'ha aprovat l'altra, però aquesta objecció lògica tenia solució, bé disposant aquesta refosa a la darrera en aprovar-se, bé utilitzant una fórmula en cada una d'elles que considerés el cas).

Totes les delegacions examinades inclouen la facultat per regular, aclarir i harmonitzar (tot i que la Llei 6/1996 va més enllà, en autoritzar incorporar les determinacions que resultin de la legislació comunitària, cosa que mereix comentaris addicionals sobre la seva adequació, al mateix temps que regulen la delegació legislativa a l'art. 82 CE) i, òbviament, contenen un termini que és d'un any en quatre d'elles (6/1996, 25/1998, i òbviament, 8/1999 i 9/1999) i quatre mesos en l'altra.

Pel que fa a l'obligació d'exercir la iniciativa legislativa establerta en algunes lleis, s'ha reduït enormement l'ús d'aquest mandat respecte de legislatures anteriors, ja que només s'ha utilitzat una vegada. Concretament es troba al Codi de família, en la disposició final segona i en la tercera (corregint la pràctica anòmala seguida en ocasions anteriors d'establir-ho en altres disposicions de la part final i fins i tot dins de l'articulat), ja que s'hi contenen dos mandats d'aquest tipus. En el primer, el projecte de llei a adoptar és una llei de modificació de la Llei 37/1991, a la qual s'encomana refondre, harmonitzar i regular com si es tractés d'una delegació legislativa (en un termini de 6 mesos); en la disposició final tercera s'obliga a presentar un projecte de llei regulador de la mediació familiar elaborat amb subjecció a unes bases determinades, i en un termini de 6 mesos. Encara que l'incompliment d'aquesta mena d'obligacions no comporta cap conseqüència jurídica (el retret polític tan sols), cal dir que el Govern l'ha seguit.

7. Altres casos d'habilitació de potestats a favor de l'Executiu

Si, com diu la teoria, cal que sigui el legislador qui atribueixi les potestats a l'Administració pública però, a la pràctica, és des d'aquesta Administració on s'impulsa la majoria de les lleis, l'estudi d'aquest procés atributiu de potestats públiques

té un interès més que evident. En un apartat anterior d'aquest *Balanç* ja s'ha fet referència a dues de les potestats més rellevants que les lleis acostumen a conferir a l'executiu, ambdues de caràcter normatiu: la potestat reglamentària per al desplegament i l'execució de les lleis i la facultat d'aprovar textos refosos de les lleis mitjançant el decret legislatiu corresponent. De moment no disposem de cap estudi complet i general on s'hagi analitzat a fons la forma com són atribuïdes aquestes potestats ni l'ús que n'ha fet el Govern català. Tampoc és aquest el lloc on es pugui escometre un estudi d'aquesta envergadura. No obstant això, alguns exemples aïllats contribuiran a remarcar la importància d'aquestes i d'altres potestats conferides a l'Administració de la Generalitat i el paper que aquesta exerceix dins del conjunt de la producció normativa.

El primer exemple ens l'ofereix la Llei 8/1997, per la qual s'autoritza la refosa en un text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública. A l'empara d'aquesta autorització s'aprovà el Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre. En la disposició final segona d'aquesta norma es reproduïx l'autorització al Govern de la Generalitat «perquè dicti les normes de caràcter general i reglamentari necessàries per desenvolupar i aplicar aquesta Llei (*sic*)». La qüestió és que, a banda d'aquesta autorització de caràcter general, l'articulat del Decret legislatiu conté, almenys, vint-i-nou remissions reglamentàries addicionals, relatives en alguns casos a aspectes de detall i, en d'altres, a àmbits materials més rellevants, com ara la regulació de tot el procediment disciplinari. En ús d'aquesta darrera autorització, es dictà el Reglament de règim disciplinari de la funció pública de l'Administració de la Generalitat de Catalunya (Decret 243/1995), el qual va preveure, de forma sorprenent, la possibilitat d'inexecutar les sancions imposades.⁹ És cert que, sobretot en àmbits com el de la funció pública —considerats tradicionalment com a àmbits domèstics on els subjectes afectats es troben inserits dins d'una relació de subjecció especial—, s'admet unànimament que l'abast de la potestat reglamentària pot ser molt important. No obstant això, el cert és que, en aquest i en d'altres casos, les remissions reglamentàries al Govern són força nombroses i afecten àmbits substancials. Dins també de les potestats normatives, cal subratllar la Llei 2/1997, sobre serveis funeraris, Llei que constitueix un exemple singularment interessant de l'espai legislatiu que es pot guanyar a partir d'una autorització definida com a reglada pel legislador bàsic estatal.¹⁰ La Llei catalana assenyala que els ajuntaments han de regular, mitjançant una ordenança o un reglament, el règim a què s'han de sotmetre els serveis funeraris, en el marc del que estableix aquesta Llei i la resta de la legislació aplicable. I a continuació estableix que el Departament de Governació de la Generalitat ha d'elaborar, amb l'audiència prèvia

9. L'art. 54 d'aquest Decret estableix com a principi general que «les sancions disciplinàries s'executen segons els termes de la resolució en la qual s'imposin». A continuació, l'art. 55 assenyala que «l'òrgan competent per resoldre podrà acordar la *inexecució total o parcial de la sanció*, o la seva suspensió temporal per temps inferior al de la seva prescripció» (apartat primer). Aquests acords es poden prendre d'ofici o a instància de l'interessat, sempre que n'existeixi *causa fonamentada*, i en tot cas, escoltada la Comissió Tècnica de la Funció Pública (apartat tercer, la cursiva és nostra).

10. Un altre esforç remarcable de creació de l'espai legislatiu propi el constitueix la Llei 11/1998, d'heliports, regulació hàbil que aconsegueix quedar al marge de competències estatals tan properes com els títols sobre els aeroports d'interès general o la navegació aèria (art. 149.1.20 CE).

de les entitats municipalistes més representatives, un reglament de serveis funeraris, que ha d'ésser aplicable supletòriament en els municipis que no n'aprovin un de propi (disposició final primera). S'atribueix així a la Generalitat la facultat de dictar normes supletòries en un àmbit on el legislador disposa primàriament que siguin els municipis els qui regulin la matèria. En canvi, la Llei 8/1998, relativa a la prevenció i assistència en matèria de substàncies que poden generar dependència, atribueix un paper exclusiu i molt rellevant als ajuntaments en preveure que quedi prohibida la venda i el consum de qualsevol tipus de beguda alcohòlica en tots els establiments oberts al públic, fins i tot els que gaudeixen d'excepcionalitat horària, de les 23 hores a les 8 hores de l'endemà, *quan ho estableixin les ordenances municipals per raons de seguretat pública*.

Per la seva banda, la Llei 3/1998, de la intervenció integral de l'Administració ambiental, habilita el Govern per fixar el règim provisional del sistema d'acreditació d'entitats col·laborades de l'Administració mentre no estigui regulat per llei del Parlament (disposició addicional quarta) i també li permet adaptar els annexos de la Llei on es concreten les activitats sotmeses a comunicació, autorització o llicència ambiental «a les determinacions que resultin de la normativa bàsica estatal o de la Unió Europea i als requeriments mediambientals o de caràcter tècnic» (disposició final segona).

Al marge de les potestats de caràcter normatiu, durant la cinquena legislatura el legislador català també ha atribuït facultats importants i singulars a l'Administració. Entre aquestes darreres, i altra vegada a tall d'exemple, podem esmentar la facultat conferida al Departament de Política Territorial i Obres Públiques per aixecar la moratòria establerta per la Llei 5/1998, de ports de la Generalitat, en la construcció de nous ports i marines interiors (disposició transitòria cinquena), o la facultat per integrar dins del cos d'advocats de la Generalitat diversos col·lectius de personal (Llei 7/1996, d'organització dels serveis jurídics de l'Administració de la Generalitat). La Llei de ports esmentada també és un bon exemple de la tendència cap a la fugida del dret administratiu i a l'establiment de solucions d'una gran flexibilitat per a l'Administració, tendència a la qual no ha escapat el legislador català, i de la inclinació a condicionar o restringir les competències municipals en favor de l'Administració autonòmica (en aquest cas, en matèria de planejament urbanístic, seguint les solucions de la Llei estatal 27/1992, de ports de l'Estat i de la marina mercant).

8. *Llenguatge legal*

Finalment, dins d'aquest apartat cal fer referència a l'Acord adoptat per la Mesa el 19 de novembre de 1996, pel qual s'aproven uns criteris generals per aplicar, entre d'altres textos, en les lleis que aprovi el Parlament per tal de no incórrer en un ús sexista o discriminatori del llenguatge, seguint els acords del Ple continguts en les mocions 58/IV i 59/IV, i segons una proposta preparada pels serveis lingüístics del Parlament. El principi general de l'Acord és el d'evitar l'ús exclusiu de formes masculines per designar classes o categories humanes i també per referir-se genèricament a càrrecs que legalment poden ser ocupats tant per homes com per dones, principi que es desplega en quatre regles més concretes que des d'aleshores s'han aplicat a tots els textos legals.

III. Procediment legislatiu

L'estudi de l'evolució que han seguit determinats aspectes o elements del procediment legislatiu també pot oferir algunes dades d'interès per conèixer les característiques del sistema polític català i valorar l'activitat legislativa del Parlament, tot i que no aportarà grans novetats respecte dels judicis formulats a propòsit d'anteriors legislatures, i, en general, dels que es poden contenir en treballs sobre el Parlament contemporani. Tot i així, creiem que val la pena oferir aquestes dades.

Pel que fa a la iniciativa, es pot observar que es manté la pràctica més usual en els parlaments contemporanis, en els quals el Govern gairebé en monopolitza l'exercici. Així, podem veure que de 71 lleis tan sols cinc deriven de proposicions de llei d'iniciativa parlamentària i una (i això sí que constitueix una autèntica novetat) d'una iniciativa legislativa popular. Un nombre de lleis presentades com a proposicions que no és gaire diferent al de passades legislatures (3 a la IV, 2 a la III, 3 a la II) i fins i tot percentualment inferior (7 %) al de l'anterior legislatura (7,5 %), cosa que pot sorprendre a algunes persones, si es pensa que ara no hi ha hagut majoria absoluta, a diferència de les tres legislatures anteriors, la qual cosa podia haver possibilitat que prosperessin amb més freqüència les iniciatives parlamentàries. Ara bé, no sols l'existència d'una majoria estable formada entre els grups de CiU i Popular sinó també el fet que no constitueix una prioritat en l'agenda política dels altres grups parlamentaris (més concentrats en la tasca de control) expliquen aquest fet. No hi ha cap llei tramitada sobre la base del procediment d'iniciativa conjunta (malgrat que sí es va posar en marxa aquest procediment en una ocasió, per elaborar una llei d'incompatibilitats, aquesta tramitació va ser interrompuda a causa de les discrepàncies sorgides en el si de la ponència, i es va perllongar la situació d'ambigüitat jurídica en aquesta matèria a la cambra catalana, que es regeix per un marc normatiu fragmentari, dispers, sense una norma específica, completa i sistemàtica, i potser pel desinterès per regular una matèria que pot provocar tensions internes en els grups quan la situació actual és molt favorable i no existeix una preocupació especial en l'opinió pública catalana sobre això).

La iniciativa legislativa popular s'ha estrenat en aquesta legislatura, després que s'aprovés la llei reguladora en la passada (Llei 2/1995). La iniciativa s'ha exercit en dues ocasions, en un cas per establir la prohibició de la incineració de residus i en un altre per possibilitar la formació de les seleccions esportives catalanes, essent aquesta darrera la primera que ha esdevingut llei, mentre que la tramitació de l'anterior ha quedat en suspens (recordem que és un dels pocs casos en què els procediments parlamentaris no caduquen).

Malgrat les limitacions i dificultats que resulten de la regulació d'aquesta classe d'iniciativa, cal dir que les dues úniques en què la seva promoció ha estat admesa a tràmit han aconseguit el seu objectiu de recaptar el nombre de signatures suficients per ser sotmeses a debat a la cambra, i que han facilitat el camí a iniciatives posteriors en provocar la resolució dels diversos dubtes que creava la dita regulació, així com l'organització de la infraestructura parlamentària necessària per possibilitar l'exercici d'aquest dret.

Pel que fa al procediment legislatiu en la seva fase constitutiva, no hi ha hagut novetats en la regulació, llevat d'una ordenació diferent dels debats i votacions

del projecte de llei de pressupost de la Generalitat. El desenvolupament material del procés sí que mostra alguna dada d'interès, com és el notable escurçament del temps de tramitació de les lleis que ha passat a una mitjana de 99 dies (88 si descomptem els dies inhàbils entre períodes de sessions), la qual cosa representa una reducció notable des dels 152 de la legislatura anterior (159 a la III i 118 a la II). Cal tenir en compte, però, l'elevat nombre de lleis d'escassa complexitat (diverses tramitades pel procediment de lectura única, diverses modificatives d'escàs abast i nou lleis d'article únic), de tramitació accelerada (en dos casos, 2 dies!), com demostra el fet que vuit lleis foren tramitades en menys de trenta dies i altres setze en menys de seixanta dies (mentre que en anteriors legislatures, aquestes quantitats eren 1 i 10, a la IV; 1 i 2, a la III; 5 i 23, a la II). Es tracta d'una durada que contradia l'habitual afirmació de la lentitud del procediment parlamentari, tenint en compte el grau de debat que origina un projecte legislatiu i resulta notablement inferior a d'altres parlaments dels quals tenim notícia (Andalusia, set mesos i setze dies, amb una producció legislativa de 21 lleis el 31 de desembre de 1998, per a la V legislatura). Pot sorprendre també aquesta reducció en comparació amb passades legislatures de majoria absoluta, perquè sembla que en l'actual podria haver augmentat el temps de tramitació com a conseqüència de la necessitat de negociar per aconseguir el suport d'altres grups. Això s'explica, però, per l'existència d'un acord amb el Grup Popular de fàcil i eficaç aplicació, en un marc de relacions fluïdes, com també per l'habilitat de desenvolupar una negociació anterior i externa a la tramitació parlamentària amb altres grups polítics.

Cal anotar també que en 40 casos el procediment ha estat declarat d'urgència, això és, en més d'un 66 % dels procediments si es descompten les lleis pressupostàries i les tramitades a través del procediment de lectura única. Una «especialitat» en el procediment, com és la declaració d'urgència, es converteix en un mecanisme normal gairebé ordinari, que desvirtua el seu significat originari, de la qual cosa es podria deduir que, o bé els terminis actuals de les diverses fases del procediment es consideren excessivament llargs i caldria reduir-los, o bé que la majoria parlamentària governamental abusa d'aquesta facultat i caldria frenar o establir algun límit rigorós per a la seva aplicació, en comptes de l'automatisme actual d'aplicació tan generalitzada (es pot veure que queden fora les lleis provinents del Departament de Justícia i les d'alt contingut polític, com la de la política lingüística, i aquelles altres molt simples, la majoria de les d'article únic, en les quals la tramitació és de per si accelerada en suscitar poc debat). Això dona peu a pensar que més aviat és l'afany productivista, i la pressa per presentar al més aviat possible els seus èxits, per part de les conselleries, el que justifica l'habitualitat d'aquesta tramitació urgent.

El procediment de lectura única s'ha seguit en sis ocasions, cosa que representa un percentatge del 8,5 % total de lleis, lògic i potser fins i tot alt tenint en compte que es tracta d'un procediment no sols especial sinó gairebé excepcional, ja que redueix al màxim el debat. Una interrupció del procediment legislatiu peculiar del nostre sistema és la que es deu a la sol·licitud de dictamen al Consell Consultiu. Es tracta d'un dret reconegut als grups, l'exercici del qual pot obeir tant a autèntics dubtes sobre l'adequació de la llei a la Constitució o a l'Estatut com a un propòsit obstructionista (encara que aquest no es declara) o àdhuc una forma de reacció de disconformitat amb l'actitud dels grups que detenen la majoria. Els projectes dicta-

minats han estat quatre (política lingüística, intervenció integral de l'administració ambiental, seleccions esportives) en matèries diferents, i en tots els casos el Consell ha considerat que existien possibles contradiccions amb les normes constitucionals o estatutàries.

Encara que tan sols hem recollit dades parcials (en les lleis més importants i de caràcter substantiu), farem una referència al grau d'acceptació o incorporació d'esmenes durant el procediment legislatiu.

Es fa difícil extreure conclusions, ja que són molt diverses les variables que hi concorren (les característiques de la matèria, la regulació proposada, la personalitat dels parents, la política de la Conselleria impulsadora, la conjuntura política, etc.), però es poden deduir unes quantes tendències. Una primera és que en la matèria de dret civil hi ha un nivell molt alt d'acceptació d'esmenes, superior a d'altres àrees o matèries. El cas més extrem és el de la Llei 12/1996, de la potestat del pare i de la mare, en què, de 303 esmenes presentades, tan sols n'arriben quatre al Ple (que només en rebutjarà una); però també és important l'exemple del Codi de família, molt esmenat inicialment, amb 1.346 esmenes, de les quals quedaran reservades per al debat en ple tan sols 108 (en la Llei d'unions estables de parella, de 407 s'arribà a 29). També es produeix un nivell d'acceptació o conciliació de posicions en lleis de l'àrea de Governació, com la de protecció civil (tramitada a la Comissió de Justícia, però), que de 238 passa a 20 esmenes per al Ple, i la de serveis funeraris (tramitada a la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local), que expressa el màxim nivell de conciliació ja que, de 100 esmenes presentades, no en quedarà cap per al debat plenari.

També tramitada en aquesta Comissió, però de difícil adscripció a una matèria determinada, assolirà el mateix màxim nivell d'aproximació entre majoria i minoria la Llei 18/1996, de relacions amb les comunitats catalanes de l'exterior. En canvi, en l'altre extrem, de lleis en què l'aproximació política durant la fase de ponència i comissió ha estat més difícil, trobem la Llei de política lingüística (288 esmenes, 196 reservades per al Ple, davant del qual s'en retiraran, transaccionaran o aprovaran 42) i la d'intervenció integral de l'administració ambiental (377 esmenes, 249 reservades per al debat en el Ple, davant del qual 144 seran o transaccionades o aprovades o retirades), amb un índex, respectivament, del 67 i del 66 per cent. La tramitació, però, que menys útil es va mostrar per aconseguir la integració de les diferents posicions respecte de la regulació sotmesa a consideració va ser la de la Llei 25/1998, de mesures fiscals, administratives i d'adaptació a l'euro, en altres paraules, la Llei d'acompanyament del pressupost per a 1999, ja que de 281 esmenes presentades, se'n reservarien 226 per al debat en el Ple (80 %), i va fracassar la integració de posicions, més per la velocitat impresa a la tramitació, que dificultava el debat, i el clima preelectoral (existia una estesa convicció que el Parlament seria dissolt en els dies immediatament posteriors a l'aprovació de la Llei), que pel contingut de la norma proposada (tot i que la peculiaritat de la llei d'acompanyament no afavoreix precisament el consens polític). També a nivells elevats d'allunyament polític va arribar una llei en principi institucional i poc conflictiva en referir-se a un òrgan bàsicament consultiu i de proposta com el Consell de Treball, en què es reservaren 30 esmenes de les 47 presentades (malgrat tenir un baix índex d'esmenes, 2,4 per article o disposició, per tant, sense un rebuig inicial gaire profund). La tònica

més freqüent s'allunya d'aquests casos extrems i se situa entre el grup més nombrós de projectes que arriben al Ple amb un índex de reserva d'esmenes al voltant del 45 % (lleis 10/1996, 11/1996, 4/1998, 15/1998, 22/1998, 6/1999, etc.; moltes d'elles lleis sectorials i organitzatives), i un altre grup se situa al voltant del 10 % (lleis 7/1996, 15/1997, 4/1997, 5/1998 i 10/1998). En la major part dels casos, la integració entre les posicions de la majoria i la de les minories, en el procediment legislatiu, té lloc abans d'arribar al Ple, especialment durant l'elaboració de l'informe de la Ponència, de manera que durant el tràmit substanciat davant del Ple són molt poques les esmenes que s'incorporen al projecte; ara bé, en alguns casos, infreqüents, la negociació no ha estat prou eficaç o s'ha pretès, deliberadament, traslladar al Ple les desavinences o la imatge de voluntat negociadora («escenificar», com s'estila a dir darrerament). Exemples d'aquesta utilització del debat en el Ple com a marc d'una negociació els trobem en la Llei 7/1997 (de 88 esmenes reservades, tan sols en quedaran per rebutjar 32), en la Llei 3/1998, d'intervenció integral de l'administració ambiental (xifres citades abans), en la Llei 5/1998, de ports (davant del Ple, se'n retiraran o transaccionaran o aprovaran 38 de 62); i com a cas més destacat, el de la Carta Municipal de Barcelona, respecte de la qual, de les 53 esmenes reservades, finalment cap no serà sotmesa a votació (amb tres es transaccionarà i la resta seran retirades).

El nombre d'esmenes per article que s'acostuma a presentar és al voltant de cinc, encara que en lleis molt tècniques, institucionals, o en les que hi ha hagut un ampli debat o negociació amb sectors afectats respecte d'un avantprojecte, el nombre d'esmenes baixa fins al voltant de dues per article.

Pel que fa a una fase prèvia, no parlamentària, d'elaboració dels projectes, algunes lleis reconeixen tenir un origen diferent de l'establert amb caràcter general, com és el cas de la Carta Municipal, per disposar-ho així la Llei municipal i de règim local, o la Llei del Consell de Treball, Econòmic i Social, en la qual s'afirma que s'ha elaborat «per consens» en el si de l'antic (però encara existent en no haver-se constituït —encara ara!— l'òrgan creat per la Llei) Consell de Treball.

IV. La divulgació de les lleis catalanes

Tot i que la ignorància de les lleis no n'excusa el compliment (art. 6 CC), no cal dir que és certament difícil aplicar o acatar una llei desconeguda. El desconeixement de les lleis frustra els objectius que s'havia plantejat el titular de la potestat legislativa i, quan el fenomen es generalitza, comporta la ineficàcia i el desprestigi de les lleis incomplertes, de la potestat on tenen l'origen i de la institució que l'exerceix. La Constitució espanyola garanteix la publicitat de les lleis (art. 9.3), requisit que s'entén satisfet a partir de la simple publicació d'aquestes normes en el diari oficial corresponent. No obstant això, avui dia, la publicació oficial de les lleis només pot considerar-se una satisfacció mínima i purament formal d'aquest principi. En qualsevol cas, aquesta publicitat formal no assegura en absolut que la llei arribi a ser coneguda pels ciutadans, ni, fins i tot, pels operadors jurídics.

A Catalunya, sembla prou estesa entre la comunitat jurídica la consciència que les lleis catalanes no són —prou— conegudes ni pels uns ni pels altres. De ben se-

gur que les lleis que ha d'aplicar l'Administració són conegudes per aquells dels seus funcionaris a qui correspon aquesta tasca i pel ciutadà a qui acaben afectant realment. No és gens clar, en canvi, que les lleis catalanes siguin explicades als estudiants de dret o interioritzades per aquests —qui, amb prou feines s'aprenen les lleis de l'Estat— ni tampoc no ho és que aquestes lleis siguin ordinàriament assimilades i al·legades pels advocats i aplicades pels jutges. És cert que aquest fenòmen no respon únicament —ni principalment— a un dèficit de publicitat de les lleis de Catalunya. Altres factors, com la tradició d'un legislador únic, l'abast real de la potestat legislativa de la Generalitat, o el mimetisme de les solucions estatals que presenten moltes lleis catalanes, contribueixen decisivament a la situació descrita. Tanmateix, una publicitat reforçada de les lleis —i de la resta de la producció normativa de la Generalitat— permetria contrarestar aquests factors, afavoriria el coneixement del dret català per part de tots els operadors jurídics i permetria elevar la consideració de la Generalitat com a centre de producció legislativa. Només així es podrà ordenar, amb convenciment i tranquil·litat de consciència, que tots els ciutadans als quals siguin d'aplicació les lleis cooperin al seu compliment i que els tribunals i les autoritats als quals pertocin les facin complir. En aquesta activitat de divulgació hi han de tenir un paper fonamental el Parlament, titular de la potestat legislativa, i el Govern i l'Administració de la Generalitat, atès que el poder executiu és el veritable impulsor de l'activitat legislativa i compta amb un nombre superior de mitjans personals i materials. A l'alçada ja de la sisena legislatura, la publicitat de les lleis que reclamem s'hauria de realitzar mitjançant l'edició d'obres en suport paper (no necessàriament relligat, *v. gr.* fulls intercanviables) i, així mateix, en suport electrònic, disponible a la xarxa d'internet. D'altra banda, cal fixar-se nivells de qualitat superiors als actuals i completar aquestes obres amb un nivell elevat d'anotacions, concordances i, fins i tot, amb els aparells bibliogràfics corresponents. En aquest punt, la col·laboració de les universitats pot ser decisiva.¹¹

Tant el Parlament com l'Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions han endegat diverses iniciatives des dels primers temps de l'autonomia.¹² En aquest sentit, destaquen les col·leccions «Legislació temàtica», «Legislació bàsica» i «Quaderns de legislació», impulsades o coordinades per l'Entitat Autònoma. No obstant això, les obres incloses dins d'aquestes col·leccions són força irregulars, estan molt poc actualitzades —la majoria d'ocasions només han estat objecte d'una edició—, en general no disposen d'anotacions o es presenten amb un nivell d'anotació quantitativament i qualitativament molt baix, i en alguns casos han estat dissenyades

11. En l'àmbit del dret públic, la col·laboració entre la Generalitat i les universitats ha donat fruits tan útils i remarcables com el *Codi de legislació política i administrativa de Catalunya* i el *Codi de legislació sectorial de Catalunya (Legislació Temàtica)*, núm. 5 i 10, respectivament, ambdós impulsats per l'Institut d'Estudis Autònoms, conjuntament amb l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, en el segon cas). Malauradament, ambdues obres es troben avui desfassades i no han estat objecte de noves edicions. En canvi, l'existència d'una demanda real d'aquest tipus d'obres ha estat corroborada per la tercera edició de què ha estat objecte el *Codi bàsic de dret públic de Catalunya*, versió reduïda del primer Codi esmentat («Legislació bàsica», núm. 1).

12. En aquesta tasca hi han col·laborat igualment altres organismes públics i privats. Entre els primers, i encara que no siguin els únics, cal esmentar el Departament de Justícia, l'Institut d'Estudis Autònoms i l'Escola d'Administració Pública de Catalunya.

atenent més l'estètica que no pas la facilitat de consulta (cas dels «Quaderns de legislació», editats en un estrany format, llarg i estret, que fa impossible de mantenir-los oberts mentre s'escriu a mà o a l'ordinador o es consulten altres obres de forma simultània).

D'altra banda, no hi ha cap col·lecció on es publiquin totes les lleis, soles o agrupades, però de forma sistemàtica i al poc temps de ser promulgades (la col·lecció «Recull legislatiu de la Generalitat de Catalunya» publica totes les lleis de la cada legislatura, amb índexs cronològic i analític, però el format tampoc no en facilita el maneig i, a més, el darrer volum disponible fou el publicat al 1993, corresponent a la tercera legislatura). De fet, en moltes ocasions la publicació de les lleis o de la normativa d'un sector determinat depèn de la iniciativa del Departament interessat i, fins ara, l'Entitat Autònoma només ha aconseguit —tot i que ja és un mèrit prou important— exercir una coordinació formal i d'estil. En definitiva, la iniciativa i l'esforç han estat importants, però no suficients. A tall d'exemple, penso que res no impediria que l'Administració publiqués periòdicament (*v. gr.* cada any) el text vigent de totes les lleis —o de les més significades—, amb efectes únicament divulgatius. Ens sembla que la iniciativa seria força aplaudida pels usuaris, atès que, en aquests temps, la *legislació motoritzada* no ha disminuït la velocitat, sinó que l'ha incrementada, que algunes lleis han estat objecte de més de dues i tres modificacions successives i que, com era de preveure, s'ha seguit el mal exemple de les anomenades lleis d'acompanyament, capaces per si mateixes de modificar, de forma més o menys puntual, un nombre esfereïdor de lleis anteriors. També seria molt d'agrair que l'edició de lleis catalanes incorporés el text —en català o castellà— de les lleis estatals que afecten igualment la matèria o que són desplegades pel legislador català. Agradi o no, l'ordenament jurídic és complex però únic, i si volem que l'obra i la inversió pública que s'hi aboca siguin útils, cal ser realistes i posar el sentit pràctic per davant del desig d'aparèixer com a legisladors autosuficients i complets. Si no és així, condemnem l'usuari a utilitzar textos diversos, amb el risc que l'obra que li oferim sigui bandejada per inútil.

Quant a la proposta de posar a disposició dels ciutadans el text de les lleis en suport electrònic, cal celebrar i felicitar el Parlament de Catalunya per la iniciativa concretada en la seva pàgina web (<http://www.gencat.es/parlam>), on es dona accés al text complet de les lleis aprovades des de 1997, per ordre cronològic.¹³ L'Administració de la Generalitat també ha apostat per la difusió telemàtica de les disposicions publicades al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) i actualment és possible consultar gratuïtament el darrer exemplar del DOGC (<http://www.gencat.es/diari/ultim.htm>), així com tots els sumaris del *Diari* des del gener de 1996 (<http://www.gencat.es/diari/llista.htm>). Tanmateix, la possibilitat d'accedir al text complet de totes les lleis i de coneixèr-ne les afectacions actives i passives està restringida als subscriptors de la base de dades del DOGC (a través d'internet, a l'adreça <http://www.gencat.es/dogc/index.htm>, o en un Cd-Rom dotat d'un sistema de navegació força millorable). Aquesta situació difereix força d'allò que han fet altres administracions, com la de la Generalitat Valenciana, que

13. Gràcies a la gentilesa de l'EADOP, el text íntegre de les lleis i el d'algun dels decrets més substancials també es pot consultar a l'adreça <http://www.upf.es/bib/sintesi.htm>.

reprodueix íntegres totes les lleis (<http://www.gva.es/infociuda/index.htm>), o l'Administració General de l'Estat, la qual dóna accés a un bon nombre de lleis estatals en el servidor del Ministeri d'Administracions Públiques (<http://igsap.map.es/docs/cia/dispo/lbe.htm>). En tot cas, aquesta línia obre infinites possibilitats i constitueix una direcció obligada en el futur immediat. Tal com s'ha reclamat des de diverses instàncies, cal reflexionar en profunditat sobre el tema de l'accés i la consulta, i preguntar-se si la inversió necessària i les pèrdues econòmiques que generaria la gratuïtat total d'aquest accés no quedarien compensades de llarg pel servei que es prestaria a tota la ciutadania. En aquest punt, l'impuls del Comissionat per a la Societat de la Informació podria ser decisiu. Fins ara la proposta que formulem no s'ha recollit dins les iniciatives del Comissionat, com ara el pla estratègic «Catalunya en xarxa» o el projecte «Administració Oberta de Catalunya», però la finalitat i l'esperit de l'una i les altres són plenament coincidents (<http://www.gencat.es/csi/csi.htm>).¹⁴

Per tancar aquest punt hem de fer una breu referència a la qüestió de la iniciativa editorial privada. Si les institucions públiques opten decididament per fer bones edicions de la legislació catalana, el mercat d'obres legals en català, ja prou migrat, pot desaparèixer del tot per a les editorials privades. Aquesta consciència —el perjudici d'ofegar o de fer competència deslleial a la iniciativa privada— pot dur fàcilment els responsables públics a la inacció. Deixant de banda que, ara per ara, l'oferta privada de repertoris legals catalans és pràcticament inexistent, el paper que reclamem als poders públics en la difusió de la legislació catalana no ha de ser necessàriament un paper exclusiu ni excloent. Només cal que sigui un paper protagonista. I, des d'aquest punt de vista, els mitjans de foment o les polítiques de coedició poden ser una bona forma de respectar i d'implicar la iniciativa privada en la tasca inajornable de donar a conèixer el nostre dret. És una tasca imprescindible per al prestigi de les nostres institucions i per donar un compliment real als principis constitucionals de publicitat de les normes, seguretat jurídica i servei als ciutadans. Una tasca que, en iniciar-se ara la sisena legislatura, ja no es pot defugir.

V. La firma de les lleis pels consellers

Com és sabut, la sanció i la promulgació de les lleis aprovades per les Corts Generals correspon al Rei (art. 62.a i 91 CE). No obstant això, la irresponsabilitat política del monarca obliga a subjectar els actes de sanció i promulgació reial a referendament, referendament que en aquest cas correspon al president del Govern, a qui queda desplaçada la responsabilitat (art. 56.3 i 64 CE, art. 2.2.b de la Llei del Govern). Per aquest motiu, al peu de totes les lleis de l'Estat consta el nom o la firma d'ambdues figures (monarca i president de l'Executiu central). A Catalunya, el règim de promulgació de les lleis —i el de la responsabilitat que li és inherent—, és

14. La darrera remodelació del Govern de la Generalitat ha comportat la supressió d'aquest Comissionat i la creació del Departament d'Universitats, Recerca i Noves Tecnologies. L'existència d'una Conselleria amb responsabilitats específiques sobre aquest àmbit pot contribuir a reforçar la intensitat de les polítiques endegades per l'anterior Comissionat.

tot un altre. En efecte, d'acord amb l'article 33.2 EAC, «Les lleis de Catalunya seran promulgades, en nom del Rei, pel president de la Generalitat, el qual n'ordenarà la publicació al *Diari Oficial de la Generalitat* en el termini de quinze dies des de llur aprovació i al *Boletín Oficial del Estado*». A Catalunya, per tant, la promulgació de les lleis correspon en exclusiva al president i és aquest qui n'assumeix en exclusiva totes les responsabilitats i, en especial, la responsabilitat política davant el Parlament (art. 36.4 EAC). La Llei 3/1982, del Parlament, del president i del Consell Executiu de la Generalitat, confirma i completa aquestes dades: d'una banda, la promulgació de les lleis en nom del Rei correspon al president, en la seva condició de representant ordinari de l'Estat a Catalunya (art. 61.a); de l'altra, el president és políticament responsable de tots els seus actes, inclosa la promulgació de les lleis, responsabilitat que el Parlament podrà exigir per mitjà de la moció de censura i la qüestió de confiança i que no queda eximida ni en el supòsit de la delegació temporal de funcions executives del president en un conseller (art. 58, 85 i 86).

El règim català fa difícil d'explicar la pràctica en virtut de la qual sota el nom o la firma del president de la Generalitat, hi apareix la d'un/a conseller/a. Aquesta pràctica s'inicià ja en la primera legislatura i s'ha mantingut ininterrompuda des d'aleshores. Ja fa uns anys, el professor Salvador Coderch féu un esforç teòric per tal de justificar-la. Segons aquest autor, la referendació del conseller no té aquí el mateix sentit que en el cas de la promulgació de les lleis de l'Estat per part del Rei. En particular no és senzillament la manifestació de l'absència de responsabilitat del president de la Generalitat per defectes en la promulgació. Indica que el president firma la llei no pas com a cap de l'Executiu sinó com a més alta representació de la Generalitat. En el cas de *defecte de promulgació* el president respon políticament per incompliment d'un acte rigorosament degut però si hi ha *defectes en la promulgació* o en la publicació (per exemple, errades), la responsabilitat es trasllada a l'Executiu. Aquest és el sentit exacte que té aquí la referendació del conseller. Tot i això, des de la perspectiva de la tesi formalista en matèria de promulgació de les lleis, la ratificació sobra.¹⁵

Al nostre modest criteri, la referendació del conseller és sobrera en qualsevol cas. I ho és tant si entenem que l'acte de promulgació no genera responsabilitat (tesi formalista) com si entenem que sí que en genera, ja que en aquest darrer cas l'exigència de responsabilitat per defectes *en la promulgació* és força improbable i, en el cas que es produeixi, enlloc no es diu que hagi de ser assumida per un conseller o per l'Executiu ni que aquesta disposició a assumir la responsabilitat eximeixi el president de la que legalment li pertoca. D'altra banda, la realitat posa en relleu que moltes lleis són firmades únicament pel president, i no hi ha cap altra firma que l'acompanyi o el referendi. En la cinquena legislatura aquesta situació s'ha donat en deu de les setanta-una lleis aprovades i publicades en el DOGC, sense que trobem cap criteri suficientment raonat que ens permeti d'explicar aquesta situació.¹⁶ Una

15. Salvador Coderch, P., «Publicació de les lleis». A: *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic, 1988 (vol. III), pàg. 237.

16. Les lleis firmades exclusivament pel president de la Generalitat han estat les següents: Llei 4/1996, de reforma de la Llei 12/1993, de creació de l'Institut per al Desenvolupament de les Comarques de l'Ebre; Llei 18/1996, de 27 de desembre, de relacions amb les comunitats catalanes de l'exte-

primera hipòtesi és que es tracti de les lleis de major importància o relleu, com succeiria en el cas de la Llei 1/1998, de política lingüística. Tanmateix, no seria lògic que, precisament en aquests supòsits, el president decidís d'assumir en exclusiva totes les responsabilitats. D'altra banda, al costat de lleis importants o d'alt contingut simbòlic com l'esmentada de política lingüística, la 18/1996, de relacions amb les comunitats catalanes de l'exterior, o la 9/1999, de suport a les seleccions catalanes, en trobem d'altres d'un abast molt més limitat, atès que es tracta de simples modificacions de lleis anteriors —algunes de les quals havien estat firmades conjuntament pel president i un conseller, com en el cas de la Llei 3/1998, de la intervenció integral de l'Administració ambiental, i de la Llei 1/1999, per la qual se'n modifica la disposició final quarta— o perquè regulen àmbits marcadament sectorials o específics (la reforma de l'Institut per al Desenvolupament de les Comarques de l'Ebre, la regulació dels serveis funeraris, o la modificació de la Llei de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, de la Llei de protecció dels animals o de la reguladora del Consell Nacional de la Joventut de Catalunya).

Des del nomenament d'un conseller al front del Departament de la Presidència, diferent del propi president, tampoc no es pot sostenir que el president firmi tot sol les lleis que regulin àmbits materials no atribuïts a cap de les conselleries restants. De fet, el conseller de la Presidència ha firmat amb el president un bon nombre de les lleis impulsades des d'aquest Departament. Un altre fet curiós és que en determinades lleis consti la firma de més d'un conseller acompanyant la del president. Aquesta modalitat, molt estesa en legislatures anteriors, ha quedat reduïda en la cinquena legislatura a la Llei 16/1997, de pressupostos de la Generalitat per al 1998, publicada amb les firmes del president, el conseller de Presidència i el conseller d'Economia i Finances. Una altra vegada ens és difícil d'explicar aquesta solució concreta, sobretot perquè tant la Llei d'acompanyament pressupostari d'aquell exercici (Llei 17/1997) com la Llei pressupostària i la Llei d'acompanyament posteriors (lleis 20/1998 i 25/1998) es publiquen signades únicament pel president i el conseller d'Economia i Finances. En qualsevol cas, la firma de les lleis per dos o més consellers només es pot justificar pel desig de no ferir les sensibilitats competencials dels departaments materialment afectats per la Llei, ja que si allò que es pretén és traslladar alguna responsabilitat a l'Executiu n'hi hauria prou amb la firma d'un conseller. En aquest àmbit, l'única constant que hem pogut identificar —encara que en desconeixem igualment l'explicació— és que el president només firma amb el nom i el primer cognom, mentre que els consellers sempre firmen amb el nom i els dos cognoms.

De ben segur que el tema de la firma de les lleis —i dels decrets— pels consellers no és precisament un dels més importants dins d'una anàlisi de la potestat legislativa de Catalunya. D'altra banda, per a l'estudiós o l'observador aquesta pràcti-

rior; Llei 2/1997, de regulació dels serveis funeraris; Llei 1/1998, de política lingüística; Llei 21/1998, de modificació dels articles 68 i 69 de la Llei 10/1994, de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, en relació amb el règim sancionador; Llei 18/1998, de modificació de la Llei 3/1998, de protecció dels animals; Llei 24/1998, de modificació de la Llei 14/1985, per la qual es regula el Consell Nacional de la Joventut de Catalunya; Llei 1/1999, de modificació de la disposició final quarta de la Llei 3/1998, de la intervenció integral de l'Administració ambiental; Llei 9/1999, de suport a les seleccions catalanes; i Llei 10/1999, sobre la tinença de gossos considerats potencialment perillosos.

ca té un avantatge clar: li permet d'identificar el departament que ha impulsat o redactat el projecte de llei i, per tant, també li permet conèixer el *rànquing* de producció legislativa per departaments¹⁷ (tot i que, com hem vist, aquesta informació es perd quan el president decideix firmar les lleis tot sol, en perjudici de la situació del departament dins del *rànquing* esmentat). Tenint presents aquests avantatges, potser és millor mantenir la pràctica actual que no pas propugnar que sigui el president qui firmi tot sol les lleis, que és allò que en rigor tocaria. No obstant això, aquest ús politicoadministratiu no té cap empara legal, llevat que considerem que s'autolegitima ell mateix, gràcies al seu hipotètic caràcter de font secundària del dret. D'altra banda, l'arbitrària varietat dels criteris que s'utilitzen a l'hora d'estampar unes o altres firmes, les confusions que es poden generar a l'entorn de la responsabilitat en la promulgació de les lleis —amb el perjudici corresponent per a la seguretat jurídica— i la conveniència de no generar conflictes entre els departaments potencialment signataris ens duen a mantenir el criteri que sigui únicament el president de la Generalitat qui firmi les lleis que promulga i ordena publicar.

VI. Algunes regulacions singulars

Els qui donem importància a la potestat legislativa de la Generalitat hem de ser els primers interessats a reclamar que aquesta potestat s'exerceixi de forma responsable i a no estalviar les crítiques quan l'obra dels nostres diputats i diputades no està a l'alçada de les circumstàncies. Amb l'ànim constructiu que presideix totes aquestes reflexions, volem assenyalar algunes solucions que, a l'alçada ja de la cinquena legislatura, no contribueixen precisament a prestigiar el paper del nostre Parlament o, si més no, dels redactors de les lleis. Solucions que, d'altra banda, s'han incorporat a algunes de les lleis amb una major transcendència política i social.

És el cas de la Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística. En el preàmbul d'aquesta Llei es diu que «d'acord amb el marc estatutari vigent, els ciutadans i ciutadanes de Catalunya hauran de conèixer la llengua catalana i la castellana» (punt III), deure al qual no s'al·ludeix en l'articulat de la Llei. Tots sabem que els preàmbuls de les lleis no tenen força normativa per obligar, que existia un interès polític a remarcar aquest deure, i que la seva ubicació definitiva en el preàmbul fou un resultat de les transaccions que calgué realitzar per tal que la Llei comptés amb un ampli suport parlamentari. Tanmateix, la funció primària de les lleis no és la de jugar amb la simbologia ni tampoc la de desorientar o disminuir la seguretat jurídica dels ciutadans als quals s'adreça. En aquesta mateixa línia, cal valorar negativament una altra afirmació del preàmbul, d'acord amb la qual «Aquesta Llei té caràcter indicatiu per als ciutadans i ciutadanes i només crea obligacions per a les administracions i per a determinades empreses» (punt IV). La frase es comenta per si sola: fins aquest

17. En el cas de la V Legislatura el *rànquing* esmentat ens indica que qui ha aparegut amb més freqüència al costat de la firma del president ha estat el titular del Departament d'Economia i Finances (16 lleis), seguit dels de Presidència (13), Justícia (12), Política Territorial i Obres Públiques (5), Governació (4), Medi Ambient (4), Cultura (2), Treball (2), Indústria, Comerç i Turisme (1), Sanitat i Seguretat Social (1), i Benestar Social (1).

moment ningú no havia posat en dubte que les lleis fossin obligatòries per al conjunt dels poders públics i de tota la ciutadania. D'altra banda, l'articulat de la Llei desmenteix aquesta singular previsió, llevat que es negui la condició de ciutadans als funcionaris, als notaris, als registradors, a les persones que requereixen els serveis d'aquests professionals o dels jutges, als treballadors i als empresaris, per citar només unes quantes de les categories de ciutadans que queden afectats per la Llei. No hi ha, per tant, lleis indicatives i la Llei de política lingüística no és ni podia ser cap excepció.

La crítica de previsions d'aquest tipus encara ha de ser més contundent quan figuren en el cos de la Llei. Per aquest motiu només es pot lamentar que la disposició addicional cinquena assenyali que la Llei no estableix sancions per als ciutadans i ciutadanes i a continuació hi addicioni una tipificació de sancions, mitjançant una tècnica per remissió més que discutible. Encara més lamentable és la tècnica derogatòria (*sic*) emprada per la disposició final tercera: «La Llei 7/1983, del 18 d'abril, és substituïda pels preceptes d'aquesta Llei, sens perjudici que, en tot allò que no hi resulti contradictori, passi a formar part de la tradició jurídica catalana». L'anterior Llei 7/1983 ha estat derogada? I si només ha estat substituïda, una hipotètica derogació o anul·lació pel Tribunal Constitucional de la Llei 1/1998 li retornaria l'eficàcia? Aquells passatges que hagin quedat incorporats a la tradició jurídica catalana, mantenen alguna força o virtualitat? Ens hem deixat convèncer per l'aforisme britànic segons el qual la llei ho pot fer tot menys canviar un home en una dona? És que el legislador català pot determinar què passa i què no passa a la tradició jurídica del nostre país? O potser és que, en aquesta ocasió, el sentimentalisme ha traït el legislador? És ben cert que el model del legislador racional —aquell model que concep el legislador com una sola persona, quasi divina, imperible, omniscient, coherent, operativa i justa— és un mite que cal abandonar. Tanmateix, posats a triar, preferim inclinar-nos pel model del legislador racional que no pas pel del legislador sentimental.¹⁸

A banda de la Llei de política lingüística, travessada per factors i tensions que la singularitzen especialment, i a banda d'altres exemples menys rellevants, les solucions que qüestionem podem trobar-les en altres lleis, igualment importants, però força diferents de la primera. Un dels darrers supòsits ens el serveix la Llei 6/1999, de 12 de juliol, d'ordenació, gestió i tributació de l'aigua, la qual no només conté previsions tan rellevants com la relativa a la constitució de les *entitats locals de l'aigua* (ELA), definides com a ens de caràcter territorial i funcional, amb un règim organitzatiu i competencial del tot interessant (art. 2 i 6-10), sinó que, en la seva disposició final tercera atorga al Govern una potestat normativa que va molt més enllà d'allò que estableix l'article 33.1 de l'Estatut d'autonomia: «S'habilita el Govern per a adaptar les previsions d'aquesta Llei a les que resultin de la normativa estatal o de la Unió Europea. En aquest cas, el Govern ha de donar compte al Parlament de les adaptacions realitzades.» Requeriments pràctics de tipus tècnic poden haver dut el

18. Una altra previsió singular és la continguda a la disposició addicional cinquena de la Llei 3/1998, de la intervenció integral de l'Administració ambiental, en virtut de la qual «es deixa sense aplicació a Catalunya, el Reglament d'activitats molestes, insalubres, nocives i perilloses, aprovat pel Decret 2414/1961, del 30 de novembre». En aquest cas, però, la previsió s'explica perquè el legislador català no podia derogar formalment una norma estatal i perquè el principi de seguretat jurídica exigia que la Llei es pronunciés sobre la legalitat aplicable.

legislador a utilitzar una fórmula com la transcrita, però, jurídicament, no és gens clar si ens trobem davant d'una delegació atípica de la potestat legislativa del Parlament o davant d'una figura nova, no prevista per l'ordenament: l'adaptació governamental de les lleis (amb quins continguts, efectes i límits temporals?). En qualsevol cas, la legitimitat constitucional i estatutària d'aquesta solució és més que discutible (art. 82, 83, 84 CE i art. 33.1 EAC, entre d'altres).

Tot i que és més opinable, també es pot qüestionar que la reforma de la Llei del Consell Consultiu operada per la Llei 4/1999 s'hagi limitat a un article únic, en virtut del qual s'atribueix a aquest òrgan la funció d'emetre dictamen prèviament al plantejament dels conflictes en defensa de l'autonomia local, introduïts per la Llei orgànica 7/1999 en el marc d'allò que, amb un excés en els termes, s'ha anomenat *Pacte Local*. En efecte, les competències atribuïdes al Consell Consultiu per la Llei de creació (Llei 1/1981), ara modificada, han sofert dues ampliacions successives, la primera arran del Decret 429/1981, de 2 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament provisional d'organització i funcionament del Consell, en relació amb els supòsits en què dictamina amb caràcter facultatiu i, la segona, a l'empara de la singular Resolució de 4 de juny de 1997, per la qual s'interpreta el Decret anterior, a partir de la qual s'afegeixen cinc nou supòsits de dictàmens facultatius. La significació institucional i la rellevància d'aquest òrgan estatutari, d'altra banda infrautilitzat, fan recomanable que es doni el màxim nivell —i, per tant, el màxim rang normatiu— a les funcions del Consell Consultiu, tant si es tradueixen en dictàmens preceptius com facultatius. La Llei 4/1999, en definitiva, no ha aprofitat aquesta ocasió, tot i que poden existir imperatius de política legislativa que no coneixem que així ho hagin aconsellat.

Finalment, podem recordar l'opció utilitzada per resoldre un problema d'anticipació al legislador bàsic estatal. Ens referim a la disposició transitòria primera de la Llei 22/1998, de la Carta Municipal de Barcelona, on s'estableix que «Les disposicions d'aquesta Carta que comporten una adaptació especial per a l'Ajuntament de Barcelona del règim general d'organització i funcionament municipal entraran en vigor i seran aplicables, quan s'escaigui, d'acord amb el que determini la Llei de bases de règim local». Poc temps després, la Llei estatal 11/1999, de 21 d'abril, va donar una nova redacció a la disposició addicional sisena de la LRBRL, amb la qual cosa els problemes teòrics que plantejava l'hàbil regulació catalana des d'un punt de vista competencial han quedat pràcticament oblidats.¹⁹

VII. Conclusions

Dins de les pretensions modestes que emmarquen aquest treball, podem aventurar algunes conclusions a partir de les dades ofertes, a més dels judicis que ja s'han anat formulant en el seu curs. Pel que fa a la tècnica legislativa, es pot veure com persisteixen encara alguns dels defectes criticats per la doctrina que se n'ha ocupat.

19. En canvi, les previsions del legislador estatal fan que persisteixi la interessant qüestió teòrica de fins a quin punt les bases poden preveure excepcions al règim general que elles mateixes estableixen o, plantejada d'una altra forma, de fins a quin punt poden mantenir la consideració de bàsiques les regulacions que no han de ser aplicades de forma general.

Cal pensar que això no es produeix ni per desconeixement ni tampoc per un propòsit deliberat en contra de les propostes de la doctrina o per l'existència d'uns criteris diferents sobre això, sinó per l'escassa consideració que li mereix al legislador allò que la doctrina titlla de defectes, ja que el preocupen més la consecució de textos més integradors, encara que perdin en claredat o precisió, i també, d'altra banda, l'afany de produir lleis, adoptant una concepció productivista del treball legislatiu (i no sols per l'interès lògic de la majoria per demostrar un compliment eficaç del programa legislatiu front a l'oposició, sinó, a vegades, com a conseqüència d'una rivalitat entre departaments governamentals). En qualsevol cas, el legislador ha d'assumir que la ralentització del procediment per tal d'introduir una major reflexió, assistida pels experts, sobre la forma de les normes, i la subsegüent depuració possible d'aquestes, reporta més beneficis que perjudicis.

En relació amb les diferències tan ostensibles entre les lleis provinents d'un departament i les d'altres, sense recórrer a substituir l'actual sistema de redacció difusa per un altre de difusió centralitzada (qüestió respecte de la que no hi ha hagut una reflexió seriosa entre nosaltres, sinó que s'ha seguit la inèrcia d'una tradició), i atès que la intervenció dels serveis parlamentaris no és suficient per introduir una major homogeneïtat, són imaginables dues alternatives: o bé caldria reforçar aquella intervenció o bé crear algun òrgan a l'executiu que depurés els projectes des del punt de vista de la tècnica legislativa, atès que la simple formulació de directrius no ha tingut prou efectivitat.

Això enllaça amb el tema del procediment legislatiu. La seva regulació, similar a la dels parlaments de l'Estat espanyol i dels estats propers, serveix adequadament als objectius que en un sistema parlamentari de govern l'ha de guiar: possibilitar la negociació i la integració de punts de vista assegurant la publicitat de les diferents posicions, sens perjudici del principi d'eficàcia i economia (garantint el dret d'esmena, però alhora el de la majoria per decidir el resultat final i per marcar el ritme de treball, assegurant espais per al debat públic però també per a la negociació reservada). Poques innovacions són possibles i, encara menys, necessàries, des d'aquest punt de vista, però es podria pensar en algunes atenent a la necessitat de fer participar el ciutadà en el sistema polític, de contrarestar una tendència a la desafecció justificada en el distanciament de les seves preocupacions, en la complexitat legal i altres crítiques anàlogues que de vegades es formulen i, en definitiva, per millorar la consideració de la institució parlamentària i, així, reforçar la democràcia. En aquesta línia, en altres sistemes, s'ha proposat admetre la intervenció dels grups representants d'interessos en el procediment legislatiu, per fer conèixer les seves posicions i idees respecte de la regulació i contrastar-les amb les dels grups parlamentaris en un debat públic. I també es podria pensar en una comunicació directa del ciutadà amb els grups parlamentaris a través d'internet, per mitjà del web del Parlament, experiència que ja s'ha posat en marxa amb èxit en ocasió de la tramitació del Codi de família. I potser, en una mateixa línia d'obertura cap a la societat, es podria pensar en la conveniència de divulgar no sols el projecte de llei sinó també els antecedents i informes que trameten juntament amb ell el Govern, la qual cosa permetria opinar millor sobre l'adequació de la regulació proposada als fins que la justifiquen. Això contribuiria també a assegurar que aquests antecedents tinguessin un contingut rigorós i que no passés com en alguna ocasió succeeix, que són una simple formalitat.

Annex. Lleis aprovades pel Parlament de Catalunya durant la V legislatura

1996

- Llei 1/1996, de 22 de març, de modificació parcial de la Llei 15/1993, de 28 de desembre, per la qual es crea el Centre de Telecomunicacions de la Generalitat de Catalunya (DOGC núm. 2192, de 10.4.1996).
- Llei 2/1996, de 2 d'abril, d'autoritzacions pressupostàries i financeres (DOGC núm. 2192, de 10.4.1996).
- Llei 3/1996, de 2 d'abril, d'autorització d'endeutament a favor del Centre de Telecomunicacions de la Generalitat de Catalunya (DOGC núm. 2192, de 10.4.1996).
- Llei 4/1996, de 2 d'abril, de reforma de la Llei 127/1993, de creació de l'Institut per al Desenvolupament de les Comarques de l'Ebre (DOGC núm. 2192, de 10.4.1996).
- Llei 5/1996, de 20 de maig, de modificació de la Llei 2/1985, de 14 de gener, de l'Institut Català de Finances (DOGC núm. 2215, de 7.6.1996).
- Llei 6/1996, de 18 de juny, de modificació de la Llei 22/1983, de 21 de novembre, de protecció de l'ambient atmosfèric (DOGC núm. 2223, de 28.6.1996).
- Llei 7/1996, de 5 de juliol, d'organització dels serveis jurídics de l'Administració de la Generalitat de Catalunya (DOGC núm. 2232, de 19.7.1996).
- Llei 8/1996, de 5 de juliol, de regulació de la programació audiovisual distribuïda per cable (DOGC núm. 2232, de 19.7.1996).
- Llei 9/1996, de 15 de juliol, del Pla estadístic de Catalunya (DOGC núm. 2234, de 24.7.1996).
- Llei 10/1996, de 29 de juliol, d'aliments entre parents (DOGC núm. 2238, de 2.8.1996).
- Llei 11/1996, de 29 de juliol, de modificació de la Llei 39/1991, de 30 de desembre, de la tutela i institucions tutelars (DOGC núm. 2238, de 2.8.1996).
- Llei 12/1996, de 29 de juliol, de la potestat del pare i de la mare (DOGC núm. 2238, de 2.8.1996).
- Llei 13/1996, de 29 de juliol, del Registre i el dipòsit de fiances dels contractes de lloguer de finques urbanes i de modificació de la Llei 24/1991, de l'habitatge (DOGC núm. 2238, de 2.8.1996).
- Llei 14/1996, de 29 de juliol, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 1996 (DOGC núm. 2237, de 31.7.1996).
- Llei 15/1996, de 15 de novembre, de creació del col·legi d'educadores i educadors socials de Catalunya (DOGC núm. 2284, de 22.11.1996).
- Llei 16/1996, de 27 de novembre, reguladora de les actuacions inspectores de control en matèria de serveis socials i de modificació del Decret legislatiu 17/1994, de 16 de novembre, pel qual s'aprova la refosa de les lleis 12/1983, 26/1985 i 4/1994, en matèria d'assistència i serveis socials (DOGC núm. 2290, de 9.12.1996).
- Llei 17/1996, de 27 de desembre, per la qual es fixen els preus públics que constitueixen prestacions patrimonials de caràcter públic (DOGC núm. 2300, de 31.12.1996).

Llei 18/1996, de 27 de desembre, de relacions amb les comunitats catalanes de l'exterior (DOGC núm. 2300, de 31.12.1996).

Llei 19/1996, de 27 de desembre, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a 1997 (DOGC núm. 2300, de 31.12.1996).

1997

Llei 1/1997, de 24 de març, d'equipaments comercials (DOGC núm. 2359, de 26.3.1997).

Llei 2/1997, de 3 d'abril, sobre serveis funeraris (DOGC núm. 2370, de 14.4.1997).

Llei 3/1997, de 16 de maig, de creació del Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya (DOGC núm. 2401, de 29.5.1997).

Llei 4/1997, de 20 de maig, de protecció civil de Catalunya (DOGC núm. 2401, de 29.5.1997).

Llei 5/1997, de 30 de maig, de reconeixement de la Universitat de Vic (DOGC núm. 2411, de 12.6.1997).

Llei 6/1997, d'11 de juny, de modificació de la Llei 11/1982, de 8 d'octubre, de creació de l'Institut Cartogràfic de Catalunya (DOGC núm. 2434, de 16.7.1997).

Llei 7/1997, de 18 de juny, d'associacions (DOGC núm. 2423, d'1.7.1997).

Llei 8/1997, de 23 de juny, per la qual s'autoritza la refosa en un text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública (DOGC núm. 2424, de 2.7.1997).

Llei 9/1997, de 23 de juny, sobre la participació de la Generalitat en societats mercantils i civils, i de modificació de les lleis 11/1981, 10/1982 i 4/1985 (DOGC núm. 2424, de 2.7.1997).

Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la renda mínima d'inserció (DOGC núm. 2435, de 17.7.1997).

Llei 11/1997, d'1 d'octubre, de reconeixement de la Universitat Internacional de Catalunya (DOGC núm. 2487, de 2.10.1997).

Llei 12/1997, de 3 de novembre, de crèdit extraordinari i habilitació de l'Institut Català de Crèdit Agrari per a afrontar les despeses derivades del tractament de la pesta porcina clàssica (DOGC núm. 2512, de 6.11.1997).

Llei 13/1997, de 19 de novembre, de creació de l'Institut Català de l'Acolliment i de l'Adopció (DOGC núm. 2527, de 27.11.1997).

Llei 14/1997, de 24 de desembre, de creació del Servei Català de Trànsit (DOGC núm. 2548, de 31.12.1997).

Llei 15/1997, de 24 de desembre, de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya (DOGC núm. 2548, de 31.12.1997).

Llei 16/1997, de 24 de desembre, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 1998 (DOGC núm. 2548, de 31.12.1997).

Llei 17/1997, de 24 de desembre, de mesures administratives i d'organització (DOGC núm. 2548, de 31.12.1997).

1998

- Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística (DOGC núm. 2553, de 9.1.1998).
- Llei 2/1998, de 19 de febrer, de creació del Col·legi de Logopedes de Catalunya (DOGC núm. 2588, de 27.2.1998).
- Llei 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral de l'Administració ambiental (DOGC núm. 2598, de 13.3.1998).
- Llei 4/1998, de 12 de març, de protecció del cap de Creus (DOGC núm. 2611, d'1.4.1998).
- Llei 5/1998, de 17 d'abril, de ports de Catalunya (DOGC núm. 2632, de 5.5.1998).
- Llei 6/1998, de 13 de maig, de regulació del funcionament de les seccions de crèdit de les cooperatives (DOGC núm. 2644, de 21.5.1998).
- Llei 7/1998, de 8 de juny, de modificació de l'article 39 de la Llei 24/1991, de 29 de novembre, de l'habitatge (DOGC núm. 2663, de 18.6.1998).
- Llei 8/1998, de 10 de juliol, de segona modificació de la Llei 20/1985, del 25 de juliol, de prevenció i assistència en matèria de substàncies que poden generar dependència (DOGC núm. 2686, de 22.7.1998).
- Llei 9/1998, de 15 de juliol, del Codi de família (DOGC núm. 2687, de 23.7.1998).
- Llei 10/1998, de 15 de juliol, d'unions estables de parella (DOGC núm. 2687, de 23.7.1998).
- Llei 11/1998, de 5 de novembre, d'heliports (DOGC núm. 2769, de 19.11.1998).
- Llei 12/1998, de 5 de novembre, de creació del Col·legi de Publicitàries i Publicitaris i Relacions Públiques de Catalunya (DOGC núm. 2769, de 19.11.1998).
- Llei 13/1998, de 19 de novembre, de modificació de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, en relació amb els requisits exigits per constituir municipis nous (DOGC núm. 2777, d'1.12.1998).
- Llei 14/1998, de 19 de novembre, de modificació de la Llei 10/1985, d'1 de juny, de creació del Col·legi de Bibliotecaris-documentalistes de Catalunya (DOGC núm. 2777, d'1.12.1998).
- Llei 15/1998, de 28 de desembre, del Consell Interuniversitari de Catalunya (DOGC núm. 2799, de 5.1.1999).
- Llei 16/1998, de 28 de desembre, dels consells socials de les universitats públiques de Catalunya (DOGC núm. 2799, de 5.1.1998).
- Llei 17/1998, de 28 de desembre, de modificació de la Llei 15/1993, de 28 de desembre, per la qual es crea el Centre de Telecomunicacions de la Generalitat de Catalunya (DOGC núm. 2801, de 8.1.1999).
- Llei 18/1999, de 28 de desembre, de modificació de la Llei 3/1988, de 4 de març, de protecció dels animals (DOGC núm. 2801, de 8.1.1999).
- Llei 19/1998, de 28 de desembre, sobre situacions convivencials d'ajuda mútua (DOGC núm. 2801, de 8.1.1999).
- Llei 20/1998, de 29 de desembre, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 1999 (DOGC núm. 2797, de 31.12.1998).

- Llei 21/1998, de 29 de desembre, de modificació dels articles 68 i 69 de la Llei 10/1994, de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, en relació amb el règim sancionador (DOGC núm. 2799, de 5.1.1999).
- Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona (DOGC núm. 2801, de 8.1.1999).
- Llei 23/1998, de 30 de desembre, d'estadística de Catalunya (DOGC núm. 2801, de 8.1.1999).
- Llei 24/1998, de 30 de desembre, de modificació de la Llei 1471985, de 2 de juny, per la qual es regula el Consell Nacional de la Joventut de Catalunya (DOGC núm. 2801, de 8.1.1999).
- Llei 25/1998, de 31 de desembre, de mesures administratives, fiscals i d'adaptació a l'euro (DOGC núm. 2797 A, de 31.12.1998).

1999

- Llei 1/1999, de 30 de març, de modificació de la disposició final quarta de la Llei 3/1998, de 27 de febrer, de la intervenció integral de l'Administració ambiental (DOGC núm. 2861, de 6.4.1999).
- Llei 2/1999, de 30 de març, de creació del Col·legi de Detectius Privats de Catalunya (DOGC núm. 2865, de 12.4.1999).
- Llei 3/1999, de 26 d'abril, de modificació de la Llei 1671998, de 28 de desembre, dels consells socials de les universitats públiques de Catalunya (DOGC núm. 2877, de 28.4.1999).
- Llei 4/1999, de 12 de juliol, de modificació de l'article 8 de la Llei 1/1981, de 25 de febrer, de creació del Consell Consultiu de la Generalitat (DOGC núm. 2931, de 15.7.1999).
- Llei 5/1999, de 12 de juliol, de modificació de la Llei 571994, de 4 de maig, de regulació dels serveis de prevenció i extinció d'incendis i de salvaments de Catalunya (DOGC núm. 2936, de 22.7.1999).
- Llei 6/1999, de 12 de juliol, d'ordenació, gestió i tributació de l'aigua (DOGC núm. 2936, de 22.7.1999).
- Llei 7/1999, de 30 de juliol, del Centre de la Propietat Forestal (DOGC núm. 2948, de 9.8.1999).
- Llei 8/1999, de 30 de juliol, de la jurisdicció esportiva i de modificació de les lleis 8/1988, de l'esport, i 11/1984, de creació de l'organisme autònom Institut Nacional d'Educació Física de Catalunya (DOGC núm. 2948, de 9.8.1999).
- Llei 9/1999, de 30 de juliol, de suport a les seleccions catalanes (DOGC núm. 2948, de 9.8.1999).
- Llei 10/1999, de 30 de juliol, sobre la tinença de gossos considerats potencialment perillosos (DOGC núm. 2948, de 9.8.1999).