



**Arxiu històric** FUNDACIÓ JAUME BOFILL

# **Algunas consideraciones sobre la producción legislativa y la situación de los Parlamentos catalán y vasco**

Joan Subirats

DESEMBRE 1982

FUNDACIÓ  
*Fundació*  
**JAUME**  
*Jaume*  
**BOFILL**  
*Bofill*

- 1 -

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA PRODUCCION  
LEGISLATIVA DE LOS PARLAMENTOS VASCO Y CATALAN

---

Esta comunicación no pretende presentar un balance global y definitivo de lo que ha sido la actividad de los parlamentos catalán y vasco en estos dos años y medio de funcionamiento. Lo que se intenta es someter a la consideración de los interesados un proceso de estudio y seguimiento de la actividad legislativa de las dos Cámaras. Las afirmaciones aquí contenidas responden a un nivel determinado de investigación y deben tomarse más como hipótesis de trabajo que como conclusiones finales. El proyecto subyacente sería presentar un balance más contrastado al final de la primera legislatura de ambas Cámaras.

1.— Como ha señalado acertadamente Javier Salas las Comunidades Autónomas vendrían definidas como sujetos que gozan de un verdadero poder y de una genuina dirección política en el ámbito de determinadas materias enunciadas en la Constitución y concretadas en el correspondiente Estatuto de Autonomía. Ello se concreta en la capacidad legislativa de que

gozan las Comunidades Autónomas, ya que en su defecto nos encontraríamos en un supuesto de simple descentralización administrativa.

La Constitución y el Estatuto de Autonomía son los dos textos básicos que delimitan el "quantum" del poder efectivo de la Generalitat y de la Comunidad Autónoma Vasca, ya que fijan un sistema de competencias y señalan en qué materias puede legislar el respectivo Parlamento. Evidentemente el tema no es sencillo y a pesar de las aportaciones doctrinales sobre la materia no creemos que hayan sido despejadas, ni mucho menos, las dudas existentes respecto al campo legislativo propio de las CC.AA.

2.— Ahora bien, lo que hasta ahora no ofrecía dudas era que la capacidad legislativa de un Parlamento autonómico era la expresión más clara de su poder efectivo, de su capacidad de autogobierno.

El Parlamento de Cataluña ha aprobado en los dos años y medio de funcionamiento, desde abril de 1980 hasta noviembre de 1982, un total de 33 leyes. Las más importantes han sido las de claro contenido institucional: la ley reguladora del Consejo Consultivo, y la Ley del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo, más conocida como Estatuto Interior. Otras de especial significación son la Ley de protección de la Legalidad Urbanística, la Ley de Finanzas Públicas, la Ley de Patrimonio de la Generalidad, y la del Consejo Asesor de RTVE en Cataluña. En un segundo nivel se han creado diversos organismos autónomos y servicios como el Instituto Catalán del Suelo, la Entidad Autónoma de Espectácu-los, el Instituto Catalán de Servicios a la Juventud, el Servicio de Sismología o el Instituto Cartográfico. Otras leyes importantes son la Ley de Bibliotecas o la Ley de Fundacio-

nes Privadas. También cabe reseñar por su importancia material las que hacen referencia a protección de espacios naturales. En el ámbito financiero se aprobaron 8 leyes que recogen los tres Presupuestos aprobados y ulteriores ampliaciones de créditos o modificaciones presupuestarias.

En el mismo período de tiempo el Parlamento Vasco ha aprobado un conjunto de 25 leyes de las cuales 7 son presupuestarias o de aprobación de gastos. De las restantes cabe destacar la Ley de Gobierno, la Ley del Estatuto del Consumidor, la referente al Consejo de Relaciones laborales, la Ley de Cooperativas, la de Servicios Sociales, la de creación del Ente Radio Televisión Vasca, la de salud escolar o la más reciente que regula el uso del euskera. Otras tres leyes son claramente autoorganizativas: la ley de sede de las instituciones vascas, la de designación de senadores, o la sustitución de los parlamentarios vascos.

3.— Si examinamos los respectivos Estatutos de Autonomía y vemos las competencias sobre las que ambos Parlamentos pueden legislar de manera exclusiva, observaremos cómo en ambos casos la capacidad legislativa de la Comunidad, a la que antes calificábamos de capacidad de autogobierno, se ha utilizado en muy poca medida. Si, por otra parte, contrastamos los programas legislativos de los gobiernos de Convergencia i Unió y del PNV, presentados al iniciarse la legislatura con lo realmente legislado, el incumplimiento ha sido muy notable.

4.— Pero ello no quiere decir que la Comunidad Autónoma no tenga un poder efectivo. Se ha producido un importante traspaso de servicios y funciones desde el Gobierno de Madrid a los Gobiernos autonómicos.

La Generalitat de Catalunya aprobó su primer Presupuesto en 1979, durante la etapa provisional del Presidente Tarradellas, con un volumen de 925 millones. En 1980 fue ya de 6.971, en 1981 de 9.000 millones, y en el presente año el Presupuesto ha sido de 246.000 millones de pesetas. Si hacemos referencia a los funcionarios la evolución ha sido la siguiente: 1.507 en 1979, 1967 en 1980, 35.390 en 1981, y en 1982 de 74.592. En definitiva, según palabras del ex-consejero de Economía de la Generalidad, don Ramón Trias Fargas, se habían traspasado en abril de 1982 más del 80% de las transferencias previstas.

5.— ¿A qué se debe pues este desfase entre nivel de gestión y administración de las transferencias traspasadas y falta de producción legislativa? Podemos considerar dos tipos de factores:

- a) Factores externos a la Comunidad Autónoma y su gobierno.
- b) Factores internos de la Comunidad, de su Parlamento y de su gobierno.

5.a) Cabe considerar por separado los dos ámbitos propios en que se plantea la potestad legislativa de la Generalidad y de la Comunidad Autónoma Vasca.

En el ámbito de las competencias exclusivas que señalan los Estatutos no parecen existir inconvenientes formales que bloqueen la capacidad legislativa de los respectivos Parlamentos. Un posible freno podría derivarse de la dificultad de legislar sin una clara delimitación y deslinde de las competencias de la Comunidad Autónoma versus las competencias del Estado. Resulta complejo legislar en materias en que de alguna manera la intervención del Estado es necesaria,

aunque hayan sido definidas como de exclusiva competencia autonómica. El Estatuto puede otorgar competencias exclusivas a la Comunidad en materias como turismo o artesanía, por ejemplo. Ello significa que el Parlamento puede legislar sobre la materia, y el gobierno puede desarrollar y aplicar esa ley: Pero de hecho el Estado interviene en esos ámbitos controlando la entrada de extranjeros, manteniendo competencias exclusivas en puertos y aeropuertos de interés general, o en el ámbito de la artesanía controlando el comercio exterior en todos sus ámbitos. De hecho las competencias exclusivas de las CC.AA. mantienen un nivel de contacto con las competencias exclusivas del Estado, recogidas en el artículo 149 de la Constitución, que obligan a cooperar y a compartir responsabilidades y funciones. Así aunque los Estatutos vasco y catalán consagren la exclusividad en materia de legislación y aplicación en un listado de materias, ello no debe entenderse, como ha señalado el profesor Salas, como un cuerpo competencial absolutamente separado y autónomo del Estado. Todas las cuestiones que tengan incidencia en las relaciones internacionales o en la problemática general de la planificación económica convierten en concurrentes o conexas las materias que estatutariamente estaban definidas como exclusivas.

Pero, por otra parte, como ha señalado Luciano Vandelli, la Comunidad Autónoma "no es algo en una caja distinta del Estado", y en temas tan específicamente estatales como las relaciones internacionales, también las Comunidades Autónomas pueden actuar, siempre que no se introduzcan en el marco propiamente estatal: los acuerdos de Estado a Estado.

La referencia al interés general en nuestra Constitución aunque no opera como un límite claro de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas, como en el caso de la República Federal Alemana, puede en la práctica, al irse con-

cretando o determinando a través de la jurisprudencia constitucional, convertirse en una limitación más de las competencias, estatutariamente establecidas. Aunque, de hecho, sólo encontremos una referencia explícita en el artículo 150.3 de nuestra Constitución, y podamos en cambio encontrar referencias limitativas más claras en los artículos 138 y 139.

Hasta qué punto esta problemática ha afectado a la capacidad legislativa de los Parlamentos vasco o catalán, o más concretamente la capacidad de iniciativa legislativa de los respectivos gobiernos resulta difícil de objetivizar y concretar, pero como supuesto argumental nos parece importante.

5.b) El otro ámbito propio de las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas es el que se refiere al desarrollo legislativo de las leyes de bases o leyes marco del Estado. En este terreno se podría considerar un factor de freno a la capacidad legislativa de los Parlamentos autónomos la falta de esa legislación básica, y de hecho así se ha argumentado por parte de los gobiernos vasco y catalán cuando se les ha planteado la falta de cumplimiento de sus programas legislativos. En Cataluña no se ha podido avanzar en la creación por Ley del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña al no contar con la Ley Orgánica del Poder Judicial, y lo mismo podría decirse respecto al País Vasco y lo previsto en el artículo 13 de su Estatuto referido a la Administración de Justicia. En el mismo sentido resulta difícil legislar en materia de Administración Local sin que se haya promulgado la nueva Ley de Bases del Régimen Local, o sobre función pública sin contar con la Ley de Bases prevista en el apartado 18 del primer, como del artículo 149 de nuestra Carta fundamental.

Pero, como hoy está claramente aceptado, aún sin contar con esa legislación básica o con una ley determina

da la Comunidad puede legislar. De hecho así ha sido y buen ejemplo de ello son la Ley de transferencia urgente de las Diputaciones, o la Ley de Medidas Urgentes sobre la Función Pública de la Generalidad, aunque ambas hayan sido objeto de recursos de anticonstitucionalidad. De hecho el Tribunal ha reconocido esa posibilidad, aunque ha recomendado prudencia en su aplicación. Ese camino no está pues cerrado, y la Comunidad puede legislar sin ley de bases previa, tomando como referencias la legislación vigente y la propia Constitución. Lo mismo cabe decir acerca de la posibilidad de legislar sobre una materia aún pendiente de traspaso efectivo, lo que impedirá su ejecución pero no su efectiva promulgación.

No podemos dejar de señalar el descenso de temperatura que en el clima autonómico se ha producido en los últimos tiempos. Al entusiasmo inicial ha seguido una postura de recelo. Los hechos del 23 de febrero, ocurridos poco tiempo después de la efectiva puesta en marcha de las primeras autonomías, proyectaron su sombra en el ámbito autonómico de manera evidente. El informe de la "Comisión de Expertos sobre Autonomías" reflejaba la necesidad, según sus autores, de que el Estado recuperara la iniciativa en un terreno, que hasta entonces había estado básicamente en manos de las Comunidades Autónomas ya en funcionamiento, a través de lo que se denomina "principio dispositivo". "De un empleo exclusivo e inmoderado del principio dispositivo, sin que les sean aplicadas las correcciones que la propia Constitución establece, es difícil que pueda resultar una racional organización del Estado, supuesto un sistema de autonomías generalizado". De ese informe, que finalizaba con la constatación de la necesidad de generalizar el proceso autonómico, concluir su mapa, y perfilaba una serie de recomendaciones al gobierno, surgieron los Pactos Autonómicos, la

LOAPA y un gran impulso al desarrollo de las autonomías. En ese contexto, la actuación del gobierno del Estado ha sido en general restrictiva y cautelar frente a la legislación autonómica.

Del total de 58 leyes aprobadas en el período considerado por los Parlamentos vasco y catalán, un 25% (14 leyes) han sido objeto de recurso de anticonstitucionalidad presentados por el Gobierno central ante el Tribunal Constitucional. Con excepciones más o menos importantes, en líneas generales el Tribunal ha tendido a reconocer la potestad legislativa de las Comunidades y ha intervenido sólo en aquellos artículos que constituían alteraciones a los principios consagrados en nuestra Constitución. Es evidente que presentar y hacer aprobar un proyecto de ley por parte del gobierno vasco o catalán, sabiendo que puede ser objeto de recurso ante el máximo órgano de control constitucional puede producir un efecto ralentizador o de freno ante el posible desgaste político que una reiteración de sentencias contrarias produciría, pero ello no implica renunciar a legislar, sino delimitar con precisión los límites de la capacidad de legislar y depurar técnicamente los proyectos a presentar.

En definitiva, la necesaria precaución en el desarrollo de la legislación de la Comunidad Autónoma, tanto por parte de las instituciones autonómicas afectadas, Gobierno y Parlamento, como por parte del Gobierno del Estado, es para nosotros un factor a tener en cuenta para explicar la limitada producción legislativa de los Parlamentos vasco y catalán, pero no constituye a nuestro modo de ver el factor determinante.

5.c) Se ha destacado muchas veces que la situación de fragilidad del gobierno autónomo catalán que no cuenta con mayoría absoluta en el Parlamento de Cataluña. Ello implica que cada proyecto de ley, cada decisión parlamentaria exige una compleja negociación para conseguir la mayoría necesaria. En general el gobierno de CiU ha logrado sacar adelante sus proyectos de ley apoyándose en los votos de los parlamentarios centristas y los de Esquerra Republicana. Pero como es notorio esos dos partidos responden a filosofías políticas y tradiciones muy distintas. Centristas de Cataluña-UCD representaba hasta el pasado 28 de octubre la opción del gobierno en Cataluña. De alguna manera la necesidad de los votos de la Minoría Catalana en Madrid para superar la falta de mayoría absoluta de la UCD, se contrapesaba con los votos de los centristas catalanes en el Parlamento de Cataluña. Por parte de Esquerra los puntos, de acuerdo con Convergencia son mayores, aunque la voluntad de reforma del Estatuto y su más radical nacionalismo les pueda separar en determinados momentos. La colaboración entre CiU i Esquerra se ha extendido a la participación de algunos miembros de Esquerra en la Administración Autonómica, hasta el pacto para presentar en coalición en las candidaturas del Senado, o el apoyo de Convergència a Heribert Barrera, ante una moción de reprobación presentada por los Centristas de Cataluña.

De esa alianza, cuyos elementos explícitos e implícitos hemos esquematizado, ha surgido la mayoría necesaria para hacer aprobar las leyes del Parlamento catalán, con la excepción de las que han tenido una redacción conjunta por su especial relación con el desarrollo básico de la autonomía catalana (ver comunicación de Joan Vintó, <sup>sobre el</sup> artículo 108 del Reg., al respecto). Esa alianza ha sido sobretodo determinante en el terreno presupuestario, base de

la gestión administrativa de la Generalidad, donde han efectuado una labor de verdadero rodillo, impidiendo la aprobación de cualquier enmienda significativa de la oposición socialista y comunista.

Ahora bien, esa alianza, con las distintas orientaciones políticas de sus integrantes, ha sido un factor real de freno a la capacidad de iniciativa legislativa del gobierno, y por ende a la misma capacidad legislativa del Parlamento. Leyes significativas como la que preveía la disolución de las Cámaras Agrarias y la creación de Entidades Profesionales Agrarias, se ha visto bloqueada durante meses y finalmente ha sido retirada por el gobierno ante la imposibilidad de llegar a conciliar las distintas interpretaciones de Centristas y Esquerra. Otra ley significativa como la de Normalización lingüística se vió bloqueada largo tiempo por razones parecidas. La ley de División Territorial de Cataluña que implica su comercialización, anunciada desde el mismo inicio de la Legislatura aún no ha sido presentada, y en su retraso, han sido determinantes los distintos planteamientos sobre el tema de las tres fuerzas políticas mencionadas, que a pesar de poder estar de acuerdo sobre la comarcalización de Cataluña, no parecen estarlo en relación a las entidades supracomarcas, "veguerías", y sobre todo con las consecuencias electorales que se podrían derivar de esa nueva división territorial.

La crisis de la UCD, su fractura posterior, ha provocado un agravamiento de esa situación en el Parlamento de Cataluña al aparecer una nueva formación, el Centro Democrático y Social, que aún no tiene grupo parlamentario propio.

La composición actual del Parlamento catalán es la siguiente :

Convergencia i Unió .....	42
Partit Socialista de Catalunya .....	32
PSUC .....	20
Esquerra Republicana .....	13
Centristas-UCD .....	9
Centro Democrático y Social .....	8
Diputados no adscritos .....	8

Como vemos el gobierno de CiU precisa en estos momentos de un pacto a tres bandas, ERC, Centristas y CDS, para poder aprobar sus proyectos legislativos, lo que en el futuro puede, si cabe, ralentizar más el proceso legislativo. En estos días en que se cumple el cincuenta aniversario de la Constitución del Parlamento catalán de 1932 se ha recordado que en un período de tiempo similar al que estamos considerando aquel Parlamento aprobó 98 leyes, que globalmente podríamos considerar mucho más importantes que las hasta ahora aprobadas por la nueva Cámara legislativa catalana. Dejando a un lado otras consideraciones relacionadas con la distinta estructura social, distinta concepción de la autonomía, distintas competencias, y distinta concepción del Estado y de sus necesidades, lo cierto es que en aquel Parlamento el grupo de Esquerra Republicana contaba con una total hegemonía. Como dice Heribert Barrera "nuestro Parlamento se encuentra, a la hora de legislar, con una dificultad considerable en relación al de 1932, ya que aquella Cámara estaba constituida por una asamblea donde existía una mayoría formada por un solo partido y, por tanto, este partido podía acometer un programa de gobierno y conseguir la aprobación rápida de sus proyectos, mientras que en nuestro Parlamento la situación es mucho más compleja; en cada caso es necesario encontrar las mayorías adecuadas, y a veces, esto exige largos períodos de negociación".

Si examinamos la composición del Parlamento Vasco, veremos que parece estar más cerca del Parlamento catalán de 1932 que del actual. En efecto, de un total de 60 diputados, al renunciar a estar presentes los 11 diputados de la coalición Herri Batasuna, el grupo parlamentario del PNV con sus 25 diputados gozaban y gozan de mayoría absoluta. Pero esa situación hegemónica no parece que haya provocado una mayor producción legislativa. De hecho, como ya hemos comentado, el balance es aún menor que el del Parlamento catalán. Creemos que ello se debe, en parte, a que las dificultades ya comentadas del gobierno catalán para hacer aprobar sus proyectos al tener que pactar con otras fuerzas dispares ideológica y políticamente, se plantean en el PNV como expresión de sus mismas contradicciones internas. Se ha definido al PNV como Partido-Comunidad, aludiendo a sus profundas raíces sociales que desbordan el marco de una mera acción electoral. Pero su gran inserción social, su interclasismo, que es su fuerza fundamental, es al mismo tiempo el origen de todo tipo de tensiones. Tensión entre independentistas y partidarios de participar en las instituciones constitucionales de ámbito autonómico y estatal, tensión entre conservadores y progresistas, y sobre todo por lo que hace referencia a nuestro ámbito de análisis, tensión entre la dirección del partido que controla el gobierno vasco y que defiende el "centralismo" de su actuación, y la corriente foralista, partidaria de defender la autonomía de los territorios históricos, es decir, su propia autonomía. Todo ello que podría constituir simplemente un tipo específico de conflictividad intra-partidista se traslada a la actuación del gobierno y a su capacidad de iniciativa legislativa. Antes de presentar un proyecto de ley el gobierno vasco se ve obligado a pactar su contenido con los distintos sectores ideológicos o territoriales del partido, si no quiere ver en entredicho su misma existencia. El proyecto de ley de Territorios Históricos previsto

también en el programa legislativo del PNV para ser aprobado en el cuarto trimestre de 1980 aún está en tramitación, y su contenido enfrenta gravemente a los distintos sectores ya aludidos. Las dificultades para ponerse de acuerdo en la denominación oficial de la Comunidad (Euskadi o Euzkadi), o para encontrar un himno representativo de la misma son otros ejemplos de la especificidad del PNV y de su gestión en el gobierno.

5.d) No podemos dejar de considerar otro tipo de factores al intentar analizar la reducida labor legislativa de los Parlamentos autonómicos del País Vasco y Cataluña, desde su puesta en funcionamiento. Hemos ya señalado la importancia del Presupuesto actual de la Generalidad, el número de funcionarios dependientes de la misma, y en general el nivel de trasposos ya realizados. Lo mismo cabría decir del País Vasco y de la importancia de lo conseguido a través de los Conciertos Económicos. Todo ello supone un importante esfuerzo de gestión por parte de los respectivos Gobiernos, que no poseían el suficiente personal experimentado al inicio de su mandato. Es indudable que las tareas de administración y gestión de las transferencias realizadas, la creación de los servicios correspondientes, la estructuración de un cuerpo de Administración propio ha debido absorber la mayor parte de los esfuerzos de los ejecutivos catalán y vasco. En Cataluña por ejemplo, no parece fácil administrar un Presupuesto de casi 250.000 millones de pesetas, ni un volumen de 70.000 funcionarios. Como se desprende de la discusión del último Presupuesto de la Generalidad ha sido ya totalmente desarrollada la estructura de la Administración catalana, aunque el Parlamento no conozca aún su plantilla orgánica, y aunque falten un 20% de los trasposos previstos. Ese ya es un dato que demuestra la preocupación prioritaria del gobierno catalán en la gestión y administración de sus competencias. Pero si combinamos estos elementos con la reducida producción legislativa, cuyas motivaciones centra este trabajo,

podemos pensar que de hecho esa labor del gobierno, esa labor de gestión y administración se ha ido fundamentando más en la legislación estatal, de viejo o nuevo cuño, que en la propia legalidad autonómica. No se ha querido o podido contraponer una legislación propia a la ya existente. Las razones pueden derivarse de lo ya apuntado anteriormente o de la simple aceptación de unas normas que se consideraban sino plenamente satisfactorias si funcionales.

De hecho el gobierno catalán y el partido que lo sustenta han hecho siempre bandera de esa capacidad de gestión, de una eficiente administración. En los debates de política general que se han celebrado al iniciarse el período de sesiones de septiembre (tal como prevé el artículo 119 del Reglamento del Parlamento de Cataluña), el Presidente de la Generalidad y los miembros del Consejo Ejecutivo insistían mucho sobre lo realizado, sobre las cosas que se hacían, y pedían que la discusión se centrara sobre lo concreto, sobre lo real. El mismo Presidente afirma que uno de los objetivos del gobierno es "apoyarse en la capacidad de iniciativa de la gente y en la riqueza de entidades que hay en Cataluña, más que actuar compulsivamente desde el poder, fortaleciendo pues esa capacidad popular de nuestro pueblo de hacer cosas".

Hace unos meses se realizó una encuesta en el periódico AVUI entre los portavoces de los cuatro grupos parlamentarios que no forman parte del Gobierno, aunque alguno de ellos lo apoye en aras de la "governabilidad". En esa encuesta que coincidía con los dos años de funcionamiento del Parlamento catalán se insistía en lo que venimos afirmando. Así Vicenç Capdevila, portavoz de Centristas-UCD decía: "Debe pasar en todos los gobiernos el que exista una cierta voluntad de actuar más por vía reglamentaria que no por la vía de someterse

a las normas elaboradas por el legislativo. Nosotros vemos cómo el Consejo Ejecutivo ha asumido muchos traspasos de servicios y lo primero que debiera haber hecho era promover la iniciativa legislativa para actualizar la legislación estatal que regulaba hasta aquel momento los servicios transferidos". Joan Hortalà, portavoz de Esquerra Republicana decía después de referirse a la falta de iniciativa legislativa del gobierno de CiU: "parece que al gobierno de la Generalidad le conviniera más ir gobernando sin un marco definido, moviéndose en la ambigüedad". Eduardo Martín Toval, entonces portavoz socialista era más tajante: "En las actuales circunstancias el Parlamento no es la expresión fundamental del autogobierno catalán. La Generalidad actual es poco legislativa y poco parlamentaria. La gran contradicción de Convergència es que llamándose partido nacionalista y gobernando en Cataluña es quien da menos importancia al Parlamento. Una Generalidad con simple poder ejecutivo podríamos tenerla con una Mancomunidad de Diputaciones". Finalmente la opinión de Rafael Ribó, portavoz del PSUC: "Sin tapujos, tenemos un Consejo Ejecutivo y un Presidente de la Generalidad que se han puesto como objetivo hacer de la autonomía una macrodiputación. Se quieren dedicar a una tarea de administración, de gestión, sin utilizar su poder de tomar decisiones políticas autónomamente; están coordinando lo que se les ha traspasado de las delegaciones ministeriales. El Consejo Ejecutivo no quiere ni puede profundizar en los mecanismos de autogobierno y en primer lugar por la vía legislativa del Parlamento, para abordar los grandes problemas". Como vemos las opiniones coinciden, con más o menos matices críticos, tanto en los partidos de clara oposición al gobierno de Jordi Pujol, como en aquellos otros partidos que colaboran en su mantenimiento.

Es, en definitiva, la constatación de que se ha avanzado poco en la creación de una legalidad propia, que re-

fleje la institucionalización de la autonomía, del auto nomos. El único intento de legislar sobre un tema de marcada significación por su trascendencia sobre la organización político-administrativa de Cataluña fue la Ley surgida del acuerdo entre socialistas y convergentes que proponía la transferencia urgente de las Diputaciones a la Generalidad. Pero esa ley fue objeto de recurso por el gobierno de Madrid y la sentencia del Tribunal Constitucional anuló la mayor parte de sus artículos por considerarlos inconstitucionales. Decía el editorial de un prestigioso matutino barcelonés hace pocos días: "Aquí es donde el Parlamento y en concreto los dos grandes partidos que la consensuaron CiU y PSC, cometieron el grave error de lanzarse a un redactado de escasa categoría jurídica, globalmente ambiguo, con abiertas contradicciones con el proyecto del gobierno central sobre la ley de bases de régimen local, lo que resultó un ofrecimiento en bandeja al Tribunal Constitucional para que declarara la inconstitucionalidad de la mayor parte de su escaso y precipitado articulado". A partir de ahí el gobierno autonómico parece encerrarse en el ámbito de la gestión y administración, en el "hacer cosas", y sólo algún departamento como el de Política Territorial y Obras Públicas presenta y logra aprobar leyes como la de Protección de la Legalidad Urbanística o las de protección de espacios naturales que demuestran que si es posible legislar, ya que a pesar de ser impugnadas por el Gobierno central, su recurso no es recogido por el Tribunal Constitucional. La falta de confianza sobre la propia capacidad técnica y jurídica (como se demuestra con la constante remisión de las leyes al Consejo Consultivo), las previsibles dificultades que la falta de mayoría parlamentaria plantea, y como no, las restricciones y recelos que surgen desde Madrid, sobre todo después del 23 de febrero, han encerrado al gobierno de CiU en un ámbito en que parece encontrarse más cómodo, el ámbito de la gestión y administración. Los resultados del 28 de octubre, con la ruptura de la UCD, la aparición del CDS, y

la mayoría absoluta y hegemónica de los socialistas en Madrid, han propiciado una agudización de esa sensación de cerco, de política defensiva frente a una agresión exterior a la que tanto se alude desde la coalición en el gobierno de la Generalidad. En estos momentos algunos dan por acabada la legislatura, ya que con las elecciones municipales y los obligados períodos de vacaciones parlamentarias poco tiempo queda ya para plantear una hipotética aceleración del proceso legislativo.

El Parlamento de Cataluña, en estas condiciones, queda situado como centro de debate político, donde al estar presentes los líderes más destacados de la Comunidad, sus opiniones, sus discusiones tienen un acuerdo reflejo en los medios de información. Su función de mediación viene acompañada de una cierta capacidad de control sobre la actuación del gobierno, sobre todo en materia de administración de competencias, y en una constante exigencia de una mayor intervención del ejecutivo catalán en temas acuciantes como el paro. Las 74 resoluciones aprobadas por el Pleno como resultado de los Debates celebrados, las 86 proposiciones no de ley, el casi centenar de interpelaciones y las 450 preguntas presentadas así lo demuestran. Es pues un Parlamento activo que funciona razonablemente bien, con una organización interna eficaz y una buena imagen exterior, pero cuya actividad no encuentra una adecuada salida legislativa por las razones apuntadas.

En la Comunidad Autónoma Vasca, a pesar de las características distintas ya mencionadas, de hecho la resultante final sitúa al Parlamento Vasco en una situación de mayor marginalidad que su homónimo catalán.

Hemos ya mencionado la especial configuración del Partido en el gobierno como Partido-Comunidad. Su heterogeneidad ideológica y social encuentra su elemento unificador y co-

hesionador en su concepción del Presidente de la Comunidad, el Lehendakari, que personaliza el gobierno, la unidad del Partido, y en definitiva se convierte en símbolo de la Comunidad. Los elementos presidencialistas de la Ley de Gobierno aprobada por el Parlamento Vasco han sido señalados repetidamente. García Herrera afirmaba en un estudio reciente: "La unidad del pueblo se refleja en el partido político que, a su vez, proyecta dicho carácter en el nivel institucional. El principio unitario se eleva, por medio de diversos trámites, desde el orden social al ámbito jurídico, en una coordinación perfecta que todo lo envuelve". En ese organigrama, en esa concepción institucional el Parlamento no acaba de encajar claramente. Recordemos que en el Estatuto no se dice que el Parlamento representa al pueblo. Si el partido-comunidad mantiene en el mismo una posición hegemónica puede tender a prescindir de la Cámara, o para ser más exactos, a utilizarla en lo imprescindible. Si además una formación política que representa al 20% del electorado, y que constituye el segundo grupo de la cámara, no acepta el marco institucional de finido en la Constitución y en el Estatuto, y apoya con más o menos claridad opciones de oposición violenta al régimen legalmente constituido, entenderemos porqué el Parlamento Vasco ha visto muy reducida su actividad en todos los órdenes. Sólo 24 leyes, de las cuales apenas 10 pueden considerarse significativas, unas 70 proposiciones no de ley, otras tantas interpelaciones, y unas 120 preguntas son el resumen de la actividad del Parlamento en estos 32 meses de funcionamiento. Por otra parte 10 parlamentarios han renunciado a su escaño siendo sustituidos por otros miembros de su partido o coalición electoral, y esto en un Parlamento con 49 miembros efectivos es una proporción notable. Entre esas renunciaciones encontramos las de políticos vascos tan significativos como Marcelino Oreja, Roberto Lertxundi o Mario Onaindia. Añadamos que la Cámara no cuenta aún con Reglamento propio, ni con un Estatuto de Régimen Interior que fije la organización y reglamen-

to de los servicios parlamentarios, y por añadidura sus publicaciones oficiales no permiten seguir el iter parlamentario de las leyes, proposiciones o interpelaciones. Tampoco se publican las respuestas a las preguntas por escrito. Es pues realmente difícil la labor de seguimiento de la actividad parlamentaria por parte de personas ajenas a la misma.

A nuestro modo de ver todo ello responde a la situación de marginalidad que la Cámara tiene en el planteamiento general del gobierno, y también con respecto al verdadero centro de la actividad política de la Comunidad, situado fuera del mismo. La no presencia de los líderes más significados, la ausencia de una fuerza como Herri Batasuna, la misma concepción del PNV, hace que el Parlamento tenga una vida lánguida y una actividad poco eficaz. El gobierno entiende el Parlamento como un simple receptáculo formal, y centra su actividad en incrementar su eficacia en la gestión y administración de las competencias traspasadas que rondan también el 80% de las previstas estatutariamente, y en resolver las contradicciones y tensiones de su propio partido.

#### 6.— Algunas conclusiones.

Un trabajo de este tipo presenta muchos problemas, y puede fácilmente considerarse excesivamente "politizado", y que por lo tanto "emigra" hacia terrenos impropios de un especialista en Derecho Constitucional. Lo cierto es que pretendemos partir de la realidad. El profesor García de Enterría en una de las abundantes citas que recoge, reproduce una frase del Juez Holmes: "La vida del Derecho no es la lógica, es la experiencia". La experiencia de los Parlamentos vasco y catalán en estos 32 meses de actividad ha tenido una resultante legislativa muy modesta. Nos hemos planteado la necesidad de

encontrar razones que explicaran esa situación, y que nos posibilitaran reflexionar sobre el binomio autogobierno-capacidad legislativa, autonomía política-cuerpo legislativo propio. Si hubieramos de resumir en algunas conclusiones provisionales nuestra limitada aportación diríamos:

- 6.a) Los parlamentos Vasco y Catalán han aprobado sólo 57 leyes en más de treinta meses de actividad, la mayoría de las cuales de entidad y alcance muy limitado.
- 6.b) Las razones que pueden explicar esa situación son de orden externo a las propias Comunidades y de orden interno a las mismas.

De orden externo:

- Relatividad en la efectiva exclusividad de las materias así conceptuadas en los Estatutos.
- Inconcreción del desarrollo de la nueva estructura autonómica. Rasgos centralistas y uniformadores propios de una consideración excesivamente globalizadora. Falta de fórmulas reguladoras, vía ley-marco, o ley armonizadora, que despejen dudas, lagunas y ambigüedades de los textos fundamentales.
- Falta de legislación básica por parte del Estado.
- No conclusión definitiva del proceso de transferencias.
- Recelos por parte del gobierno central que han provocado su afán impugnador ante el Tribunal Constitucional, lo que ha producido cautela técnica y política, en la iniciativa legislativa de los gobiernos vasco y catalán, ante el desgaste político derivado de una conflictividad permanente.

De orden interno:

- Falta de mayoría parlamentaria de CiU en el Parlamento catalán.
- Contradicciones internas en el Partido del Gobierno vasco.
- Dedicación prioritaria de los gobiernos autonómicos a la gestión y administración de los servicios traspasados, y a la creación de una administración propia.
- No conflictividad con las leyes estatales existentes que regulan las materias traspasadas. Aceptación de su funcionalidad.

6.c) Los Parlamentos vasco y catalán durante este período han desarrollado otro tipo de actividades. El Parlamento catalán se ha consolidado como cámara deliberante y de control. Ha desarrollado una importante actividad de debate, y ha usado ampliamente de los instrumentos de impulso y control de la actividad de gobierno. Ha logrado mantener también una notable presencia en los medios de información, y en general se presenta permeable a los grandes temas de interés de la opinión pública.

El Parlamento vasco, que de hecho ha quedado reducido a 49 parlamentarios efectivos por la ausencia del grupo de Herri Batasuna, ha tenido una actividad más reducida que la cámara catalana, tanto en número de leyes aprobadas, como en la entidad de sus funciones de impulso y control de la actividad del gobierno. Su posición institucional no se ha correspondido con su real incidencia en el proceso y la dinámica política del País Vasco. En realidad por su actividad y por su nivel de institucionalización ocupa un lugar casi marginal en la vida política vasca.

6.d) Perspectivas.

¿Cuál será pues el lugar que ocuparán en un futuro las Cámaras Legislativas de las Comunidades Autónomas? Atendiendo al clima general que sobre el tema autonómico parece prevalecer últimamente (recordemos que tanto el anterior ministro de Administración Territorial, como el que ocupa actualmente el cargo y uno de sus subsecretarios formaron parte de la Comisión de Expertos), creemos que los Parlamentos Autonómicos producirán un tipo de legislación de desarrollo de las bases estatales, y de ejercicio de sus competencias, competencias reconsideradas a partir de una concepción del Estado de las Autonomías que toma como modelo el federalismo cooperativo alemán. Por otra parte los Parlamentos de las Autonomías pueden jugar un importante papel de mediación, mediación entre los diversos sectores de la propia Comunidad, mediación entre las fuerzas políticas que de alguna manera los representan, mediación en fin entre la propia Comunidad y el Estado. En esa línea los Parlamentos pueden constituirse en estructuras corporativo-regionales que plasmen técnica y jurídicamente esos compromisos, esa capacidad de mediación.

JOAN SUBIRATS

Diciembre 1982

Universidad de Barcelona

Nota Bibliográfica:

De entre la abundante bibliografía que constituye el marco teórico de esta comunicación, aquí sólo recogeremos las obras o artículos directamente mencionados en el texto.

- JAVIER SALAS: "Els poders normatius de la Generalitat de Catalunya"., en Lectures de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, Taula de Canvi Mayo 1980, Barcelona
- LUCIANO VANDELLI: "Relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas" en Estatut d'Autonomia de Catalunya, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Madrid, 1982
- "Informe de la Comisión de Expertos" en Legislación sobre Comunidades Autónomas, Edición a cargo de JOAQUIM TORNOS, Edit. Tecnos, 1982
- Debate sobre Política General del Parlamento de Cataluña, Mes de setiembre de 1982, Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña, nº108, 21-9-82
- AVUI Ejemplares de los días 13, 16, 17, y 25 de julio de 1982
- LA VANGUARDIA Editorial del día 12 de diciembre de 1982

- EL PAIS Entrevista con Heribert Barrera, 9-XII-82  
Edición de Barcelona
  
- M.A.GARCIA HERRERA: "consideraciones en torno a la forma de gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca" en Revista Vasca Administración Pública, nº 2, enero-abril 1982
  
- E.J. DE ESTEBAN y LUIS LOPEZ GUERRA: Los Partidos Políticos en la España actual, Edit. Planeta, Barcelona 1982
  
- E.GARCIA de ENTERRIA: La distribución de competencias económicas entre el poder central y las Autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española. La cita está en la pág. 32 de su Estudio Preliminar.

=====

SOME REFLECTIONS ON  
THE LEGISLATIVE PRODUCTION  
OF THE BASQUE AND CATALAN  
PARLIAMENTS  
(MARCH 1980 - DECEMBER 1982)

JOAN SUBIRATS  
Department of  
Political Law  
University of Barcelona  
Barcelona, Spain

Paper prepared for the European Consortium for Political  
Research, Workshop on Parliament and Policy at Freiburg  
im Breisgau, West Germany, March 20-25, 1983.

I wish to acknowledge the support of the Fundació Jaume  
Bofill in preparing this paper.

## Introduction

In presenting this paper to the Workshop on Parliament and Policy, I will examine the legislative activity of the Catalan and Basque Parliaments during their first years of existence.

With the general elections of June 15, 1977, Spain embarked upon the road to full integration in democratic Europe and openly recognized the need to solve one of the most serious, deepest rooted problems of her contemporary history. The fledgling democracy had to satisfy the Basque and Catalan aspirations to autonomy and transform the entire structure of the Spanish State, changing it from a centralist nation to a nation almost federal in structure. The Constitution of 1978 reflects these ambitions, detailing its aim to make Spain a State of Autonomous Regions within a reasonable length of time.

The Constitution itself identified some factors peculiar to the various regions which might aspire to autonomy. Article 2 reads as follows: "The Constitution is based on the indissoluble unity of the Spanish nation, the common and indivisible country of all Spaniards and recognizes and guarantees the right to self-government of the nationalities and regions of which it is composed and solidarity amongst them all". This recognizes that in Spain there exist a number of very different blocs, each of which is characterized by such cohesive factors as a distinctive history, culture, language (1) and customs and is sustained by a collective awareness of a particular identity. These blocs are referred to as "nationalities" while the remaining parts of

the country are known by the less expressive term of "regions". Recognition of these distinctive "nationalities" by no means implies that a plurality of States would be possible nor does it mean that these nationalities will be hypothetically entitled to aspire to self-determination. In short, the Constitution recognizes the existence of different cases and the need to treat these cases individually, at least for the time being.

Catalonia and the Basque Country are definitely the Spanish regions which differ most clearly from the rest of the country and the regions where the problem of these differences is most deeply rooted. Therefore, following ratification of the Constitution and a brief period of provisional autonomy (2), the process of reaching full autonomy got under way. Referendums were held in both the Basque Country and Catalonia and the populations of both regions overwhelmingly voiced their desire to become autonomous. By mid-1979 their Statutes of Autonomy were ratified and, in accordance with the terms of the Constitution, the Basque and Catalan Parliaments became the representative assemblies of their people, with full legislative authority within their particular spheres of jurisdiction.

The first Parliamentary elections in both Catalonia and the Basque Country were held in 1980. The two Parliaments were formed, the autonomous governments selected and parliamentary activities begun.

This paper does not pretend to provide a definitive balance of the activities of the Catalan and Basque Parliaments during the two and a half years of their existence. It simply aims to describe the process whereby I studied

and followed up the legislative activity of both Parliaments from March 1980 through December 1982. The statements contained herein reflect a specific level of research and should be considered as working hypotheses rather than as definite conclusions. A logical outgrowth of this study would be a weighted balance sheet to be drawn up when both Parliaments reach the end of this first mandate.

1. The Spanish Constitution refers to the territories or regions which are capable of self-government as Self-Governing Communities (3). As Javier Sams has so accurately pointed out, these Self-Governing Communities are defined as regions which have real power and are genuinely entitled to direct their policies in certain spheres which are specified in both the Constitution and the regional Statute of Autonomy. This power is manifested in the legislative capacity of the Self-Governing Communities. Without this legislative power, autonomy would be no more than simple administrative decentralization.

The Constitution and the Statute of Autonomy are the two basic texts which define the "quantum" of the effective power of the Generalitat of Catalonia (4) and the Basque Autonomous Community. They establish the legal jurisdiction of the autonomous communities and specify the fields in which their parliaments may legislate. Obviously, this is not an easy task and although a number of legal opinions have been written on the subject, I do not feel that they have eradicated the doubts about the legislative powers of the autonomous communities.

2. What has been established beyond all shadow of a doubt is that the legislative power of an autonomous parliament is the clearest expression of its actual power, of its capacity for self-government.

In the two and a half years of its existence (from April 1980 to November 1982), the Catalan Parliament has enacted a total of 33 laws. The most important of them were clearly institutional in nature: The Consulting Council Act (5), the Parliamentary, Presidential and Executive Council Act (better known as the Statute of Internal Regulations). Other particularly significant laws are the City Planning Act, the Public Finance Act, the Generalitat's Holdings and Assets Act, and the act which established the consulting council to the Spanish national broadcasting company (RTVE) in Catalonia. The Parliament has also legislated the establishment of various agencies and services, among them the Catalan Territorial Institute, the Public Entertainment Agency, the Catalan Youth Services Institute, the Seismological Service and the Cartographic Institute. Other important laws are the Library Act and the Public Foundations Act. Particularly notable for their tangible effects are several environmental protection acts. In addition, eight laws dealing with Catalonia's finances have been passed (the three approved Budgets plus subsequent laws granting credit increases or amending the budgets).

During the same period of time, the Basque Parliament enacted a total of 25 laws, 7 of which deal with budgets or approval of expenditures. Outstanding among the other laws are the Government Act, the Statute of Consumers' Rights, the Labor

Relations Council Act, the Cooperatives Act, the Social Service Act, the law establishing a Basque radio-television network, the law on school health services and, most recently the law on the use of the Basque language, euskera. Three of the laws passed are purely organizational: the act which determines the seat of the Basque government, the Senatorial Appointments Act and the act which regulates substitutions of members of the Basque Parliament.

3. A close look at the two Statutes of Autonomy reveals that neither of the autonomous communities has made full use of its legislative powers, i.e. of its actual power of self-government. If we compare the laws passed with the legislative programs presented by the victorious parties *Convergència i Unió* (CiU) and PNV (7) at the time they took power, we find that they have fallen notably short of their goals.

4. This does not mean that the autonomous community lacks real power. The central government in Madrid has already transferred a considerable number of services and powers to the autonomous governments.

The Generalitat of Catalonia approved its first Budget (925 million pesetas) in 1979, during the period of provisional autonomy. By 1980 the budget had grown to 6.97 billion pesetas, by 1981 to 9 billion and this year the budget is 246 billion pesetas. As far as civil servants are concerned: 1,507 were employed by the Generalitat in 1979; 1,967 in 1980; 35,390 in 1981 and 74,592

in 1982. By April 1982 over 80% of the scheduled transfers of power had taken place.

5. There are two types of factors which account for the difference between the extent of administrative powers transferred and the amount of legislation enacted by the parliaments. They are:

- Factors which are external to the Autonomous Community and its government, and
- Internal factors which affect the Autonomous Community, its Parliament and its Government.

5-a) The Generalitat and the Basque Autonomous Community have two types of legislative power (8) and these should be considered separately.

The Statutes define the spheres over which the autonomous communities have exclusive jurisdiction and do not seem to place any formal obstacles in the way of either of the autonomous legislatures. Nonetheless, they might possibly be hindered by the problems of legislating when there exists no clear delimitation of what falls under the jurisdiction of the autonomous community and what is the province of the central government. It is difficult to legislate on matters in which State intervention remains to some extent necessary even when these matters have been specifically declared to be the exclusive jurisdiction of the autonomous community. The Statute might, for example, grant the autonomous community exclusive jurisdiction over tourism or handicrafts. This means that the Parliament can pass laws on this

subject and the autonomous government can interpret and apply this law. But, in actual fact, the State is involved in both these matters, controlling the foreigners who enter the country, maintaining exclusive jurisdiction over the main airports and harbors and controlling all aspects of foreign trade. As a result, matters which are the exclusive jurisdiction of the autonomous community are still so linked to matters which are the exclusive province of the State (Article 149 of the Constitution) that cooperation and shared responsibilities and functions are imperative. So even though their statutes entitle the Basque and Catalan legislatures to exclusive jurisdiction in a number of spheres, this should not be understood to mean that in these spheres they can act completely separately and independently from the State. Any jurisdiction specified in the Statute as being exclusive to the autonomous community becomes shared with the State the moment it affects international relations or general economic planning.

But, as Luciano Vandelli puts it, the autonomous community "is not kept in a separate box from the State" and the autonomous communities can act in something which is as specifically the jurisdiction of the State as international relations, so long as they do not infringe on those relations, such as international treaties, which are on a State-to-State basis.

Although the Spanish Constitution contains a reference to "the general interest" (9), this does not clearly restrict the legislative powers of the autonomous community as is the case in Italy.

However, as the Court of Constitutional Law hands down its decisions on specific points, this reference might eventually come to limit the jurisdiction established in the Statutes.

Although it is difficult to pinpoint the extent to which the legislative powers or, more specifically, the legislative initiative of the autonomous community have been affected, I feel that this is a point which deserves serious consideration.

5-b) The autonomous communities are also empowered to interpret the basic, or framework, laws of the Spanish State, but here they are hindered by the very lack of such basic legislation and both the Basque and Catalan governments often use this as an argument to justify their failure to implement their legislative programs. For example, it has proven impossible to create a Supreme Court of Justice in Catalonia because there is no basic Spanish law on judicial power. Moreover, it is difficult to pass laws on local administration when the new State law establishing the basis of local government has not yet been enacted. Nor can the autonomous communities pass laws on public functions until the basic law on this subject, envisioned in Article 149 of the Constitution, is passed.

Still, it is clearly accepted today that the autonomous parliaments can legislate even though this basic State legislation or some specific law may be non-existent (10). In fact, this is how things operate in practice and good examples of this are the acts legislating emergency transferral of the provincial governments and establishing the public functions of the Generalitat. Both acts

were, however, charged with anti-Constitutionality and the Constitutional Court declared that these laws might, in fact, infringe upon certain precepts of the Constitution and has recommended that they be applied with caution. But there is nothing to prevent the autonomous communities from legislating without the prior existence of a basic State law, so long as they do not violate existing laws or the Constitution itself. Even laws on matters still pending transferral can be enacted in this way. While they could not be strictly enforced, they could at least be decreed.

5-c) I cannot neglect to point out that the initial enthusiasm about the autonomous communities has gradually given way to a general attitude of misgiving. On February 23, 1981, shortly after the first autonomous communities began to really function, there was an attempted military coup (11). Although thwarted, the attempt did have a definite effect on the subject of autonomous communities. The authors of the report submitted by the "Expert Commission on Autonomous Communities" (12) stressed the need to apply a "settlement principle" which would allow the State to regain the initiative in matters that had until then been largely the province of the autonomous communities. But if the "settlement principle" is immoderately or exclusively applied, without due regard for the specific terms of the Constitution, it would be extremely difficult to rationally organize the State and would result in a standardized system of autonomies (13). In fact, the Commission's report concluded by declaring that the process of obtaining autonomy

should be more standardized, that a final decision should be made on which regions could aspire to autonomy, and concluded with a series of recommendations to the government which resulted in the Pacts on Autonomy, the LOAPA(The Coordination of the Autonomous Process Act) (14). Although the autonomous communities are striving hard to develop their powers of self-government, the State government's actions have generally been restrictive and very cautious in comparison with the legislation passed by the autonomous communities.

Twenty-five percent (or 14) of the 58 laws passed by the Basque and Catalan Parliaments during the period I studied were charged with anti-Constitutionality by the central government. With few exceptions, the Court of Constitutional Law has tended to recognize the legislative power of the Communities and has only pronounced against those articles which violated the basic principles of the Spanish Constitution. Obviously, the very knowledge that any bill presented and passed by the Basque or Catalan governments can be brought before the Constitutional Court might serve as a deterrent, particularly in view of the fact that repeated sentences of unconstitutionality could well undermine the authority of the autonomous government. However, this does not imply that the autonomous communities should not legislate, but that the limits of their legislative powers should be carefully established and any bills proposed technically flawless.

Although the need for caution in legislative matters may be one of the reasons for the limited number of laws passed by the Basque and Catalan Parliaments, I do not consider it to be the determining factor.

5-d) The Catalan autonomous government does not have an absolute majority in its own parliament and is thus in a vulnerable position. This means that every bill, every parliamentary decision requires complex negotiations before the necessary majority can be obtained. The CiU government has generally managed to push its bills through Parliament by relying on the votes of the Centristas de Catalunya and Esquerra Republicana (see Note 7) whose political ideologies and traditions differ notoriously from those of CiU. Up until the recent general elections, Centristas de Catalunya-UCD was the central government option in Catalonia. Because UCD did not have an absolute majority in Madrid it needed the votes of CiU's representatives in the central government and repaid this favor by voting with CiU in the Catalan Parliament.

Even though Esquerra Republicana has more in common with CiU than do the Centristas, its desire to reform the Statute and its more radical nationalist stance sometimes cause dissension between the two parties. Nonetheless, CiU and Esquerra have collaborated to the extent that some members of Esquerra Republicana form part of the Catalan Administration and the two parties formed a coalition for the elections to the Spanish Senate in Madrid.

These alliances have provided the majority required to get laws passed by the Catalan Parliament. An exception to this are those bills which were jointly drafted because of their special significance to the basic development of Catalan autonomy, but the government alliance with the Centristas and Esquerra Republicana was a determining factor in matters concerning the budget which is, of course,

the cornerstone of the Generalitat's entire administrative operations. Here the alliance has had an authentic steamroller effect, effectively squashing any significant amendment proposed by the socialist and communist Opposition.

The different political orientations of the parties involved in these alliances have acted as a genuine constraint on the government's initiative in proposing legislation and have consequently limited the Parliament's legislative powers. Bills as significant as the one proposing the dissolution of the Chambers of Agrarian Activities and the creation of Agrarian Professionals' Associations were blocked for months and finally withdrawn by the government when it proved impossible to reconcile the different interpretations of the law by the Centristas and Esquerra. Another extremely important bill, the Linguistic Normalization Act, was held up for a long time for similar reasons. Although a Catalan Territorial Division Bill (which would divide Catalonia into counties) was announced at the very outset of the current legislature, it has not yet even been presented and largely because of disagreements between CiU, Centristas and Esquerra Republicana. While they might all agree on dividing Catalonia into counties, they do not agree about the possible electoral repercussions of this new territorial division.

The problem was further aggravated by the crisis and subsequent split within the ranks of UCD. There now exists a new party, the Centro Democrático y Social which, although it does not yet have its own Parliamentary group (15) has

managed to fragment the Catalan moderate right even further than before.

As the 50th anniversary of the founding of the first Catalan Parliament in 1932 (16) approaches, it has been pointed out that in its early years that Parliament passed 98 laws which, on the whole, were much more important than the laws thus far enacted by the current Parliament. However, we must remember that not only do today's social structure and concept of the State and its requirements differ from those of 1932, but that a single party, Esquerra Republicana, enjoyed absolute majority in that first Parliament. As Heribert Barrera, current President of the Catalan Parliament, puts it, "when it comes to legislating, our Parliament has considerably greater problems than the 1932 Parliament where there was a single party majority. This made it possible for that party to present a program and get its propositions quickly approved. The situation today is much more complex. In each case the necessary majority has to be found and this sometimes requires lengthy negotiations".

A closer look at the Basque Parliament reveals that its composition is closer to that of the 1932 Catalan Parliament than to its present day counterpart. In fact, since the resignation of the 11 representatives of the Herri Batasuna coalition (see Note 7), the 25 deputies of PNV have enjoyed, and continue to enjoy, an absolute majority. Still, this majority does not seem to have made it easier to enact more laws. In fact, as I previously mentioned, the Basque Parliament has passed even fewer laws than its Catalan counterpart. While the need for ideologically different political parties to pact has caused problems in the Catalan Parliament, the Basque Parliament's problems are largely due to internal strife within the PNV. PNV has been defined as a party for everyone, but the very depth of its roots in the Basque

society, its very lack of specific class appeal cause all manner of problems. There are problems between the factions which advocate independence and those which favor participating in the State and autonomous institutions established by the Constitution; there are problems between conservatives and progressive liberals and there are problems between the leaders of the Basque government party who favor Basque centralism and the faction which defends the right to autonomy of each of the historically recognized territories in the Basque Country, i.e. their own autonomy. All of these inner-party conflicts are projected on to the government's actions and its capacity to initiate legislative measures. Before it can introduce a bill, the Basque government must negotiate its contents with the various ideological or territorial sectors of the party in order to avoid jeopardizing its very existence. The bill on historically recognized territories which was part of PNV's legislative platform and which was to have been passed in the last quarter of 1980 is still pending and its content has been the subject of serious controversy among the various sectors.

The extent of PNV's problems can be summed up by the fact that it has not yet been possible even to reach an agreement on the official name of the Basque autonomous community (Euskadi or Euzkadi) or to decide on an appropriate anthem.

5-e) In attempting to analyze the meager

number of laws produced by the autonomous parliaments of Catalonia and the Basque Country, there remains still another factor to be considered. I have already mentioned the size of the Generalitat's current budget, the number of civil servants it employs and the considerable number of powers which have already been transferred. The same is true of the Basque Country. This means that both governments have a heavy administrative load and, at the beginning of their mandate, suffered from a shortage of experienced personnel. It is perfectly clear that most of the efforts of the Basque and Catalan governments have gone into administering and managing the powers transferred, creating the necessary services and establishing their own particular Administrations. It is no easy feat to manage a budget that amounts to almost 250 billion pesetas or a staff of civil servants that numbers 70,000, but the Generalitat of Catalonia is doing just that. Judging from the debates on the Generalitat's most recent budget, the structure of the Catalan Administration is now fully developed even though the Parliament still does not know what the size of its basic staff will be and even though 20% of the transferrals of power envisioned in the Statute have yet to be made. But the fact that the administrative structure is already organized demonstrates just how concerned the Catalan government is with managing and administering the spheres over which it has jurisdiction. However, if we consider this in the light of the lack of legislative production, which is the subject of this paper, we are led to believe that the government's managerial activities have been based more on State legislation, either new or old, than on the laws of the Autonomous Community itself. The Autonomous Community has been either unwilling or unable to complement existing laws with laws of its own.

The reasons may be those I have previously mentioned or it might be a case of simply accepting a series of norms which are functional, if not fully satisfactory.

Indeed, both the Catalan government and the CiU have always boasted of their managerial abilities. During the general policy debates which opened the September sessions of the Catalan Parliament (as established by Article 119 of the Regulations of the Catalan Parliament), the President of the Generalitat and the members of his Cabinet emphasized their accomplishments and asked that the discussions be confined to specifics, to things that had actually been done. The President himself stated that one of the objectives of the government is "to be rooted in the initiative of the Catalan people and in the wealth of institutions which exist in Catalonia, thus strengthening the capacity of our people to get things done, rather than acting compulsively from the seat of power".

Several months ago the newspaper AVUI interviewed the spokesmen for the four parliamentary groups which do not form part of the Catalan government, although some of them do support it for the sake of "governability". This survey, taken on the occasion of the second anniversary of the current Catalan Parliament, stressed how few laws had been enacted.

Vicenç Capdevila, spokesmen for Centristas-UCD said, "It's likely that all governments prefer to act by the rules rather than to submit to norms elaborated by the legislative assembly. Here we have a case where a considerable number of powers were transferred to the Generalitat and the first thing they should have done was make new laws to update the State laws which had

up to then regulated the services transferred".

Joan Hortalà, spokesman for Esquerra Republicana, referred to the CiU government's lack of initiative in legislation, saying that "it seems as though the Generalitat prefers to govern ambiguously, not moving within a definite framework". The then spokesman of the Socialist party, Eduardo Martín, was even more outspoken: "Under the current circumstances the Parliament is not the basic embodiment of Catalan self-government. The current Generalitat is neither very legislative nor very parliamentary. CiU is contradictory in that it claims to be a nationalist party and is the party governing in Catalonia but it is also the party that attributes the least importance to the Parliament. A Generalitat with executive power alone doesn't amount to anything". And finally, Rafael Ribó, spokesman for the Communists, declared, "Without mincing words, we have a Cabinet and a President of the Generalitat whose objective is to make our autonomy simply an administrative function. They want to devote themselves to administrating, to managing, without using their power to make autonomous political decisions; they are simply coordinating the powers the Ministries have transferred to them. The Cabinet is unwilling and unable to delve deeply into the mechanisms of self-government, and particularly the legislative powers of the Parliament, in order to tackle the major problems".

Thus, all the parties, whether they are in the Opposition or act in concert with the CiU government, all agree that the present Generalitat has done little in the way of enacting laws.

Because of this, the Catalan Parliament is a hotbed of political discussion. All the main leaders of the autonomous community are Parliament

members and their opinions and debates are widely reported by the media. Not only do the members actively speak out in Parliament, they also have a certain amount of control over government actions, particularly those concerning matters over which the Generalitat has jurisdiction and they are constantly demanding that the executive branch play a more active role in such pressing matters as the fight against unemployment. The 74 resolutions approved by the Parliament following the debates, the 86 propositions, the almost 100 interpellations and the 450 questions raised in the course of the debates are proof of this. The Catalan Parliament is active, functions reasonably well, is well-organized internally and has a good public image, but lacks an appropriate legislative outlet for its activity, due to the reasons previously mentioned here.

Despite the fact that there is an absolute majority in the Basque Parliament it has been even less active than its Catalan counterpart.

As I mentioned previously, PNV is considered a party for everyone. Despite the ideological and social differences among its various factions, they all share the same concept of the President, the Lehendakari (17), who epitomizes the government, party unity and is, in fact, the symbol of the Basque Autonomous Community. Attention has repeatedly been drawn to the presidentialist aspects of the Government Act approved by the Basque Parliament. In a recent study, García Herrera states: "the unity of the people is reflected in the political party which, in turn, projects this unity at an institutional level. The principle of unity is

elevated, in a series of different measures, from the social to the legal sphere in a perfectly coordinated, all-enveloping movement". The Parliament does not fit clearly into this institutional concept of things. The Statute itself does not even explicitly state that the Parliament represents the people. If the "party for everyone" holds an absolute majority in the Parliament it can reach a point where it can bypass the Parliament or only make use of it when absolutely necessary. And when the second largest parliamentary group, which represents 20% of the voting public, refuses to accept the institutional framework defined by the Constitution and the Statute and more or less openly supports violent opposition to the legally constituted government, it is easy to understand why the activity of the Basque Parliament has been very limited. Its activity of the past thirty-two months can be summed up in 24 laws (no more than ten of which can be considered significant), 70 propositions, about the same number of interpellations and some 120 questions. Furthermore, 10 members of Parliament have resigned their seats and been replaced by other members of their parties or by electoral coalitions, and in a Parliament with only 49 members this is a very high percentage. Among the members who resigned are a number of particularly prominent Basque politicians (18).

Moreover, the Basque Parliament does not yet have its own set of regulations or a Charter which establishes how parliamentary services are to be organized and regulated. It is impossible

to follow the parliamentary progress of laws, propositions or interpellations in the official publications and written replies to questions remain unpublished, all of which makes it extremely difficult for any outsider to follow the proceedings of the Basque Parliament.

I feel that all this is due to the fact that the Parliament does not play a major role in the government's general scheme of things. The Parliament is not the true center of Basque political activity. The very concept of PNV combined with the fact that the major political leaders and entire political forces such as Herri Batasuna are not represented in the Parliament causes the Basque Parliament to lead a torpid existence and perform ineffectively. The government views the Parliament as a mere formality and concentrates on trying to increase its efficiency in managing and administering those powers which have been transferred (as in the case of Catalonia, these now number about 80% of the transferrals envisioned by the Statute), and on trying to iron out the problems of the PNV itself.

#### 6. - Some conclusions

This type of study presents a number of problems and might easily be considered excessively politicized and thus outside the province of a specialist in Constitutional Law. But what I am trying to do here is base this study on reality. To cite Justice Holmes, as quoted in the work of Professor García de Enterría, "It is not logic but experience that keeps the Law alive".

Experience proves that during the 32 months of their existence, the Basque and Catalan Parliaments have produced few laws. I have attempted to find reasons for this which would make it possible to reflect on the dichotomies of self-government/legislative power, political autonomy/autonomous legislative bodies. If I were to sum up my modest contribution in one or two provisional conclusions, they would be the following:

6-a) In over thirty months of operation the Basque and Catalan Parliaments have passed only 58 laws , most of which are of limited significance.

6-b) This inactivity can be explained by factors alien to the autonomous communities themselves as well as by internal factors peculiar to these communities.

#### External factors

- The relativity of the "exclusive" jurisdiction established by the Statutes.
- Failure to specify how the new autonomous structure is to be developed. Tendencies towards uniformity and a centralist viewpoint as a result of an overly standardized concept of autonomy. Lack of regulations, framework or coordinating laws which relieve doubts, fill gaps and clarify ambiguities which exist in the basic legal texts.
- Lack of basic State legislation
- Failure to completely conclude the transferral of powers.

- Misgivings on the part of the central government which have been expressed in continual objections before the Court of Constitutional Law. This has caused the autonomous governments to act with extreme caution in legislating in order to avoid tarnishing their political images as a result of permanent conflict with the central government.

#### Internal factors

- CiU's failure to obtain a parliamentary majority in the Catalan Parliament.
- Internal strife in the Basque government party.
- The priority the autonomous governments give to managing and administering their particular powers and to creating their own Administrations.
- The ready acceptance of existing State laws regulating the powers already transferred.

6-c) During this period the Basque and Catalan Parliaments have engaged in other types of activities. The Catalan Parliament has earned a reputation as a deliberative assembly which exercises a certain amount of control over government activities. It has engaged in important debates and has made good use of its powers to activate and control the government. It has also managed to keep the attention of the mass media and generally appears to be responsive to the major subjects of public interest.

Following the resignation of the Herri Batasuna group, the Basque Parliament has only 49 members. It has been less active than its Catalan counterpart both as regards the number of laws enacted and in activating and controlling government operations. Its position as an institution is not commensurate

with its real role on the Basque political scene. Indeed, its limited activity and its image as an institution have caused it to play an almost incidental role in Basque politics.

6-d) Future prospects

What will be the future role of the legislative assemblies of the Spanish autonomous communities? In view of the generally prevailing attitude towards the subject of autonomy (we must not forget that both the current and former Ministers of Territorial Administration as well as one of the present under-secretaries were all members of the Expert Commission (see Note 12)), I feel that the autonomous parliaments will, in future, produce legislation that will be an outgrowth of State laws and will develop ways in which they can exercise their jurisdiction. The design of the State will most likely be reconsidered and based on a State of Autonomous Regions which will be modeled on West Germany's system of cooperative federalism. However, the autonomous parliaments will be able to fulfill an important function as mediators between the various sectors of the autonomous community, among the political forces they represent and between the autonomous community and the State itself. To this end, the Parliaments may become regional governmental structures which are the technical and legal epitome of this capacity to mediate.

Joan Subirats  
University of Barcelona  
January 1983

BIBLIOGRAPHY

NOTE: Although an abundant bibliography was consulted in the course of this study, the following list includes only those works or articles directly referred to in this paper.

- JAVIER SALAS: "Els poders normatius de la Generalitat de Catalunya", in Lectures de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, Taula de Canvi, May 1980, Barcelona.
  
- LUCIANO VANDELLI: "Relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas" in Estatut d'Autonomia de Catalunya, Universidad Internacional Meneadez Pelayo, Madrid, 1982.
  
- "Informe de la Comisión de Expertos" in Legislación sobre Comunidades Autónomas, edited by JOAQUIM TORNOS, Edit. Tecnos, 1982, Madrid.
  
- Debate on general policy in the Parliament of Catalonia. Month of September 1982, Minutes of the Sessions of the Parliament of Catalonia, number 108, September 21, 1982.
  
- AVUI                   The issues of July 13, 16, 17 and 25, 1982.
  
- LA VANGUARDIA Editorial in the issue of December 12, 1982.
  
- EL PAIS                Interview with Heribert Barrera, December 9, 1982. Barcelona edition.
  
- M.A. GARCIA HERRERA: "Consideraciones en torno a la forma de gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca" in Revista Vasca Administración Pública,

no. 2, January-April, 1982.

- J. DE ESTEBAN and LUIS LOPEZ GUERRA: Los Partidos Políticos en la España actual, Edit. Planeta, Barcelona 1982.
  
- E. GARCIA de ENTERRIA: La distribución de competencias económicas entre el poder central y las Autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española. The quote appears on page 32 of the Estudio Preliminar. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980.

For a general study on the Spanish system of autonomous regions, see: SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, Derecho Público de las Comunidades Autónomas, Edit. Civitas, Madrid, 1982.

=====

NOTES

(1) In addition to Castilian Spanish, which is the official language of the country, other languages are spoken in Spain, among them Catalan, Galician and Basque. Article 3 of the Constitution states: "Castilian is the official Spanish language of the State. All Spaniards have the duty to know it and the right to use it. The other languages of Spain shall also be official in the respective Self-Governing Communities in accordance with their Statutes".

(2) The Decree of September 29, 1977 reestablished the autonomy of Catalonia provisionally and until such time as the new Constitution and the new Statute of Catalan Autonomy should define the definitive form of the Catalan government. Provisional autonomy has also been granted to a number of other regions of Spain.

(3) Article 137 of the Spanish Constitution states: "The State is organized territorially into municipalities, provinces and any Self-Governing Communities that may be constituted". Article 143 further defines the concept of self-government: "In the exercise of the right to self-government recognized in Article 2 of the Constitution, bordering provinces with common historic, cultural and economic characteristics, island territories and provinces with historic regional status may accede to self-government and form Self-Governing Communities in conformity with the provisions contained in this Title and in the respective Statutes".

(4) Article 1 of the Statute of Catalan Autonomy reads as follows: "The Generalitat is the institution politically charged with the self-government of Catalonia. The powers of the Generalitat derive from the Constitution, the Statute and the Catalan people". Article 29 states: "The Generalitat consists of the Parliament, the President of the Generalitat and the Executive Council or Cabinet".

(5) The Consulting Council of the Generalitat decides whether or not the bills or propositions presented in the Catalan Parliament adhere to the terms of the Statute.

The Court of Constitutional Law is in charge of determining whether Catalan or Basque laws adhere to the Spanish Constitution.

(6) Euskera is the Basque name for the language of the Basque country. It is a highly unusual language, the roots of which are not definitely known. It is spoken only in the Basque Country, on both the Spanish and French sides of the border.

(7) The Basque and Catalan Parliaments were elected in March 1980. The outcome of the elections was as follows:

Catalan Parliament

Convergència i Unió.....	43 seats
Catalan Socialist Party (PSC-PSOE).....	33
Communist Party of Catalonia (PSUC).....	25
Centristas de Catalonia (UCD).....	18
Esquerra Republicana de Catalunya.....	14
Andalusian Socialist Party (PSA).....	2
<u>Total.....</u>	<u>135</u>

Basque Parliament

Basque Nationalist Party (PNV).....	25 seats
Herri Batasuna (Pueblo Unido).....	11
Basque Socialist Party (PSOE).....	9
Euskadiko Ezkerra (Basque Left).....	8
Basque Moderates (UCD).....	6
Alianza Popular (conservatives).....	2
Basque Communist Party.....	1
Total.....	60

The Catalan Parliament elected Jordi Pujol, leader of *Convergència i Unió* (CiU) (a moderate right, Catalan nationalist party) as President of the Generalitat. Pujol was elected with the help of votes from the *Centristas* and *Esquerra Republicana*, which latter is a moderate left, populist party with a long history in Catalonia. The Socialists and Communists (PSUC) formed the Opposition.

The Basque Parliament elected Carlos Garaicotxea of the Basque Nationalist Party (PNV) as President of the Basque Autonomous Community. PNV, a radical nationalist conservative party currently has an absolute majority in the Parliament because the *Herri Batasuna* group, accused of being the political arm of ETA terrorists, refused to form part of the Parliament. The Opposition consists of the PSOE socialists, leftist Basque radical nationalists and the Basque right, represented by UCD and *Alianza Popular*.

(8) Broadly speaking, there are three types of jurisdictions: exclusive State jurisdiction, ex-

clusive jurisdiction of the autonomous communities and jurisdiction which refers to State legislation and its subsequent interpretation and application by the autonomous communities

(9) Article 150.3 of the Constitution states:

"The State may enact laws establishing the principles necessary for harmonizing the rule-making provisions of the Self-Governing Communities, even in the case of matters over which jurisdiction has been conferred upon the latter, when this is necessary in the general interest. It is incumbent upon the Cortes Generales, by an absolute majority of the members of each Chamber, to evaluate this necessity".

(10) The Court of Constitutional Law has followed the example of Italy in establishing that the autonomous communities may legislate in matters over which they have jurisdiction and in which a basic State law is envisioned without waiting for this law to be enacted.

(11) On February 23, 1981, a group of Civil Guards stormed the Spanish Congress. This aborted military coup caused the government to back down somewhat on the process of granting self-government.

(12) Following the attempted coup of February 23, 1981, the UCD group and the leading opposition party, PSOE (The Spanish Socialist Workers' Party) initiated a series of contacts with the aim of "regulating" the process of accession to self-government and "coordinating" the functions of the autonomous communities. These contacts resulted in the "Pacts on Autonomy" which also counted with the support of the Expert Commission on Autonomous Regions which had been formed for this purpose. This Commission was composed of specialists in Administrative Law.

(13) This is an expression used by the "Expert Commission" to indicate that there are no regulations governing the access of the various regions to self-government. In the opinion of these experts, the end result of the autonomous process is liable to be extremely heterogeneous.

(14) See Note 12 for the significance of the Pacts on Autonomous Regions. LOAPA (Coordination of the Autonomous Process Act) is a consequence of the backdown on the subject of self-government following the attempted military coup. This law pretends to standardize the process by means of "coordination" and to permanently enshrine State rights over the rights or norms of the self-governing regions. This Law is currently being studied by the Court of Constitutional Law in response to numerous claims that it is anti-Constitutional.

(15) In September 1982, UCD (the then governing party) suffered a serious internal crisis which ended in the party's split. One of the splinter parties which subsequently emerged was the Centro Democrático y Social headed by Adolfo Suarez, founder of UCD and President of Spain during the transition to democracy. In Catalonia the Centristas de Catalonia (UCD) also split and the Suarez faction left the Parliamentary group.

(16) During the II Spanish Republic (1931-1936) attempts were made to solve the problems of regionality and various regions were entitled to accede to autonomy. Catalonia was the first to become self-governing. Its Parliament (the sole historical precedent for the present Parliament) was formed in 1932 and dissolved in the course of the Spanish Civil War.

(17) Lehendakari is the Basque word for the President of the Basque Community.

(18) Among the prominent Basque politicians who resigned their seats in the Parliament are Mayor Oreja, leader of the Basque moderates; Mario Onaindia, Secretary General of Euskadiko Ezkerra (the Basque Left) and Roberto Lertxundi, then Secretary General of the Communist party in the Basque Country.