

EE	4	--	--	2	--	2
CV (UCD)	--	--	--	--	--	--
AP	2	--	--	2	--	--
EPK	1	--	--	1	--	--
PNV/PSV/EE	2	2	--	--	--	--
TOTAL	15	3	--	9	--	3

El total de proposiciones de ley aprobadas por las respectivas Cámaras sobre el conjunto de proposiciones presentado por los Grupos Parlamentarios es de 27'2% en Cataluña, por 20% en el País Vasco. Ahora bien, en el caso de Cataluña, la mitad de las proposiciones aprobadas lo constituyen las presentadas por todos los Grupos Parlamentarios de la Cámara. Con lo que de hecho el porcentaje real sería del 13'6% que corresponde a las tres proposiciones de ley presentadas por socialistas o comunistas del total de 22 presentadas. En el País Vasco la cifra del 20% que hemos dado resulta aún más engañosa. Las tres proposiciones de ley aprobadas responden a la iniciativa del partido del gobierno aisladamente, o bien a una presentación conjunta en la que también participa el partido del gobierno. Ello no quiere decir que no sean propiamente proposiciones de ley, lo son sin duda, tanto unas como otras, pero lo que hemos querido señalar es el grado de participación en la actividad legislativa de los Grupos Parlamentarios que no están en el Gobierno, porque de hecho esos grupos tienen la vía del proyecto de ley gubernamental como la vía propia para impulsar su programa legislativo.

En Cataluña ha funcionado como barrera a las proposiciones de ley lo previsto en el artículo 105.2 del Reglamento de la Cámara: "Ejercida la iniciativa (de la proposición de ley) la Mesa del Parlamento ordenará publicar la proposición de ley y remitirla al Consejo Ejecutivo para que manifiesta si la tomará en consideración y dará conformidad o no

a la tramitación si implicaba aumento de créditos o disminución de los ingresos en el Presupuesto en curso".

Esta barrera se ha utilizado por el Gobierno catalán en dos ocasiones, para frenar sendas proposiciones de ley socialistas: la de creación del Servicio de Sismología de Cataluña, y la de la Educación de niños de hasta tres años. En el primer caso introducida la modificación presupuestaria pertinente (normalmente se trata de proponer la paralización de la aplicación de la ley hasta la entrada en vigor del nuevo Presupuesto), la proposición de ley pasó al trámite de la toma en consideración y fue aprobada. En el segundo caso, después de introducida la mencionada modificación, esa proposición no pasó el trámite de la toma en consideración.

En el ámbito de las proposiciones de ley también ha funcionado lo que anteriormente denominábamos "iniciativa provocada". En efecto, en el Parlamento de Cataluña se presentó una proposición de ley del Grupo Socialista sobre Alta Montaña. Esa proposición fue derrotada en la toma en consideración, e inmediatamente después se presentó otra proposición de ley sobre el mismo tema por parte de los grupos de CiU, Esquerra i Centristas. Proposición que si pasó el trámite previsto y que actualmente ha sido ya aprobado su dictamen por la Comisión. En el Parlamento Vasco ocurrió algo similar con la proposición de ley socialista sobre Servicios Sociales que derrotada en la toma en consideración, fue posteriormente presentada por los Grupos Nacionalistas Vascos, Euskadiko Ezkerra y por el propio Grupo Socialista.

Se han dado también casos en que una proposición de ley ha servido para propiciar la puesta en marcha de una Ponencia Legislativa Conjunta que por la vía del artículo 108 del Reglamento parlamentario catalán elabore la proposi-

ción de ley. En ese caso la proposición inicial se toma como material de trabajo por la Ponencia conjunta. Así ha sucedido en el caso de la Educación de niños de hasta tres años, a la que después aludiremos. O con la proposición de ley socialista sobre Compilación del Derecho Civil Catalán, o la proposición de ley de los diputados no adscritos, pero que forman parte del Centro Democrático y Social, que proponían Medidas Urgentes para la Comarcalización de Cataluña, que de hecho se considera como no presentada al aconsejarseles que así lo hicieran para facilitar la iniciativa legislativa conjunta de División Territorial de Cataluña.

En cuanto al timing de las proposiciones de ley no existen características propias que lo diferencien del timing ya examinado para los proyectos de ley.

Sobre el protagonismo de los Grupos Parlamentarios en este ámbito conviene recordar que aquí también se reproduce la gran participación de los grupos que podemos considerar más claramente de oposición, socialistas y comunistas en Cataluña, socialistas y diputados de Euskadiko Ezkerra en el País Vasco. En conjunto superar ampliamente el 50% de la capacidad de iniciativa legislativa de las dos Cámaras. Vuelve a sorprender aquí la nula actividad del Grupo Centrista Vasco que no sólo no ha presentado ninguna proposición de ley, sino que tampoco ha participado en las escasas iniciativas conjuntas. En el otro extremo encontramos al grupo socialista del Parlamento de Cataluña que por sí solo ha presentado el 40% de las proposiciones de la Cámara, porcentaje que llega al 63'6% si le añadimos otras proposiciones de ley en las que ha participado.

D.3) LA INICIATIVA LEGISLATIVA CONJUNTA EN EL PARLAMENTO DE CATALUÑA. EL ARTICULO 108 DEL REGLAMENTO.

Como ya hemos mencionado anteriormente existe una vía específica para aquellas materias que la Mesa considere, son de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Es la vía que abrió el artículo 108 del Reglamento de la Cámara y que después fue ampliado por el acuerdo de la Mesa del año 1981 al que hemos ya aludido. Veamos ahora, pues, cual ha sido la práctica de esa vía de iniciativa legislativa conjunta desde el inicio de la Legislatura hasta ahora.

Hasta el momento el Parlamento de Cataluña ha aprobado cuatro leyes tramitadas conforme al procedimiento de iniciativa legislativa conjunta de los grupos parlamentarios previstos por el artículo 108 del Reglamento de la Cámara. Se trata de tres leyes de carácter institucional y una relativa a función pública: la Ley Reguladora del Consejo Consultivo, la Ley Reguladora del Consejo Asesor de RTVE en Cataluña, la Ley de Medidas Urgentes sobre la Función Pública de la Generalidad y la Ley del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad. La más importante de todas ellas es indiscutiblemente esta última, llamada también el Estatuto Interior de Cataluña, por cuanto regula el entramado institucional fundamental de la Generalidad. Relevantes son también las leyes relativas al Consejo Consultivo y a la Función Pública ya que mientras la primera regula el funcionamiento de una institución cuyos dictámenes jurídicos han sido de gran utilidad para el desempeño de las funciones propias del Consejo Ejecutivo y del Parlamento, la segunda ha permitido aplicar con base legal unas primeras medidas en materia de función pública.

En el caso de estas cuatro leyes las ponencias encargadas de elaborar la correspondiente Proposición han contado normalmente como materiales de trabajo con los textos que progresivamente iban aportando los diversos grupos parlamentarios y en alguna ocasión con un proyecto de ley del gobierno sobre la materia (Consejo Consultivo).

En cuanto al timing un hecho que merece ser destacado ha sido la duración relativamente larga del trámite parlamentario de estas leyes entendiéndose por tal el tiempo transcurrido desde la adopción del acuerdo por parte de la Mesa de la Cámara de crear una ponencia conjunta hasta el momento de la aprobación de la proposición de ley por el Pleno: Ley del Consejo Consultivo (4 meses), Ley del Consejo Asesor de RTVE (8 meses), Ley de Medidas Urgentes sobre la Función Pública (6 meses), Estatuto Interior (1 año y 5 meses). Este fenómeno es debido, aparte de la complejidad intrínseca de las materias objeto de regulación, al hecho de que el artículo 108 del Reglamento no establece ningún plazo para la elaboración de la proposición de ley por parte de la ponencia conjunta, habiéndose considerado convencionalmente que la especificidad de tales ponencias excluía que les fuera aplicable el precepto del artículo 39.2 del Reglamento que establece con carácter general que "cualquier asunto" debe ser tramitado por una comisión en el "plazo máximo de dos meses".

En cuanto al grado de acuerdo global entre todos los grupos parlamentarios sobre estas leyes es preciso afirmar que, del resultado de las votaciones finales sobre el conjunto de las respectivas proposiciones, se desprende que el consenso alcanzado es muy alto por cuanto dos de estas leyes han sido aprobadas por unanimidad (Consejo Consultivo y Consejo Asesor de RTVE) y una por 98 votos a favor, ninguno en contra y 18 abstenciones (Estatuto Interior). La Ley de Me

didias Urgentes sobre Función Pública no fue sometida a votación final por entenderse que su carácter provisional impedía considerarla una ley de desarrollo básico del Estatuto. Esta última cuestión permite aventurar que en el caso de la Ley de Medidas Urgentes sobre Función Pública no debió de haberse seguido el procedimiento de la iniciativa conjunta ya que éste únicamente puede aplicarse cuando se trata de las leyes de desarrollo básico del Estatuto previstas por el artículo 108.1 del Reglamento.

Por lo que respecta a los restantes supuestos de aplicación práctica de la iniciativa legislativa conjunta debe mencionarse en primer lugar la Proposición de Ley de Normalización Lingüística de Cataluña que, tras más de dos años de andadura parlamentaria, ha sido recientemente aprobada por la Comisión de Política Cultural y se encuentra actualmente pendiente del dictamen del Consejo Consultivo para pasar posteriormente al Pleno del Parlamento. Existen asimismo ponencias conjuntas para la elaboración de proposiciones de ley sobre División Territorial de Cataluña, Sindicatura de Cuencas y Modificación de la Compilación de Derecho Civil Catalán, cuya fecha de creación se remonta respectivamente a octubre de 1980, marzo de 1981 y mayo de 1981, sin que el lapso de tiempo transcurrido desde entonces haya servido para que la correspondiente proposición de ley haya visto la luz. En estos tres últimos casos, así como en buena medida en el de la Proposición de Ley de Normalización Lingüística, da la impresión de que las ponencias conjuntas se han convertido, si se nos permite la expresión, en un "balneario o aparcamiento parlamentario" en el que reposan las materias cuya regulación se juzga en principio necesaria pero cuya complejidad técnica o carga política dificultan enormemente el llegar a acuerdos sólidos en aspectos importantes.

Consignemos, finalmente, que también fueron creadas ponencias conjuntas para elaborar proposiciones de Ley sobre Medidas Urgentes de Régimen Local y sobre Educación de los niños de hasta tres años. Ambas abandonaron su cometido al cabo de un tiempo.

En el primer caso la Ponencia consideró, y la Comisión lo confirmó, que no existía tal urgencia. En el caso de la educación de los niños de hasta tres años, la Ponencia conjunta vió bloqueada su labor por discrepancias internas sobre el fondo de la cuestión y sobre si era una materia propia de iniciativa legislativa conjunta. Finalmente la Mesa del Parlamento admitió a trámite y ordenó publicar en el BOPC 61 una Proposición de Ley socialista sobre la materia que no fue tomada en consideración por el Pleno de la Cámara (22).

Recientemente la Mesa del Parlamento ha decidido que la regulación legal sobre la Escuela de Administración Pública de la Generalidad se realice a través de la iniciativa legislativa conjunta pasando el proyecto de Ley del Gobierno a constituir un material de trabajo para la ponencia

(22) En la Proposición de ley sobre Educación de niños de hasta tres años, las discrepancias surgieron, ante todo, y como hemos dicho, sobre si su ámbito material era coherente con lo previsto para la iniciativa legislativa conjunta. Pero, ratificando por la Mesa el criterio de que así era, entonces surgieron las discrepancias acerca de si era materia propia de Enseñanza o de Sanidad. Consultadas ambas Consejerías respondieron afirmando su competencia en la materia. La ponencia intentó entonces solicitar a la Mesa que definiera el marco propio de elaboración de la ley, pero la ponente de CiU se negó a firmar el escrito en que así se solicitaba. Bloqueado el proceso, el Grupo Parlamentario Socialista presentó una proposición de ley, que ya había servido de documento de trabajo para la Ponencia conjunta, proposición de ley que fue derrotada en el trámite de toma en consideración.

unitaria. Un destino distinto ha tenido hasta el presente la Proposición de Ley de Modificación del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, presentada por varios diputados no adscritos miembros del CDS, que no ha seguido el procedimiento del artículo 108 del Reglamento sino que ha sido publicada en el BOPC 97 y tomada en consideración por el Pleno de la Cámara el día 9 de diciembre de 1982. Este último caso revela que la Mesa del Parlamento, a pesar del acuerdo del Pleno de 2 de octubre de 1980, considera que el artículo 108 no establece una reserva de iniciativa legislativa conjunta sino que ésta es una más entre las previstas reglamentariamente.

Como conclusión general de lo que acabamos de exponer en éste capítulo señalaremos que el procedimiento de la iniciativa legislativa conjunta de los grupos parlamentarios, prevista por el artículo 108 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, instaura un tercer tipo de iniciativa legislativa de aplicación exclusiva a las leyes de desarrollo básico del Estatuto con el objetivo de facilitar que en la elaboración de dichas leyes se produzca un alto grado de consenso que a su vez permita alcanzar con comodidad el quorum de mayoría absoluta exigido por el artículo 109. La limitada experiencia de las leyes aprobadas después de haber seguido el trámite de ponencia conjunta permite hacer una primera valoración positiva de los resultados prácticos del artículo 108 ya que en éstas leyes el grado de acuerdo final fue muy elevado. Con todo, debe subrayarse que el procedimiento del artículo 108, como algunos ejemplos concretos así lo atestiguan, puede significar también un factor de paralización de la iniciativa legislativa tanto del gobierno como de los grupos parlamentarios o diputados.

D.4) LA INICIATIVA LEGISLATIVA DE LOS ORGANOS DE LOS TERRITORIOS HISTORICOS EN EL PAIS VASCO.

Como ya hemos señalado más arriba (véase el análisis realizado sobre las diversas modalidades de la iniciativa legislativa), el Estatuto de Autonomía del País Vasco establece la facultad de iniciativa legislativa además de al gobierno, a los diputados, y las vías de la iniciativa popular, a los órganos representativos de los Territorios Históricos (artículo 27.4). En el Estatuto se dice que esa iniciativa se realizará en los términos establecidos por la ley. Como hemos ya defendido esa remisión a la ley no puede entenderse en sentido estricto: una ley que así lo establezca, sino en sentido amplio, es decir, que esa iniciativa se podrá llevar adelante a partir de la legislación vigente, léase Reglamento del Parlamento, Ley de Gobierno, y normas forales de los Territorios Históricos.

Y así ha sido en la práctica. Las Juntas Generales del Señorío de Vizcaya presentaron el 28 de octubre de 1980 una proposición de ley que establecía la extinción de la Corporación Administrativa "Gran Bilbao". A pesar de que se presentaron cuatro enmiendas a la totalidad (PSV, EPK, CV-UCD y AP) la proposición siguió adelante y fue aprobada el 18 de diciembre de 1980, convirtiéndose en la Ley 3/1980.

Ello demuestra, al menos en la práctica, que la iniciativa legislativa de los Territorios Históricos no se encuentra congelada hasta su regulación por una Ley específica.

D.5) PROYECTOS DE LEY Y PROPOSICIONES DE LEY EN TRAMITE.

Aunque no se corresponda la inclusión de los proyectos y proposiciones de ley en trámite con el objetivo de presentar un balance sobre lo ya hecho por los Parlamentos vasco y catalán, pensamos que puede resultar útil para valorar con más exactitud el trabajo que están realizando las Cámaras. De no hacerse así, podría dar la impresión de querer marginar de la valoración global un trabajo, que, quizás por dificultades externas a las mismas Cámaras, no ha podido concluirse totalmente en el momento de redactar este trabajo.

En Cataluña, en estos momentos, principios de diciembre de 1982, se encuentra aún en fase de tramitación parlamentaria la proposición de ley de Alta Montaña, el proyecto de ley de Higiene y Control de Alimentos, y el proyecto de ley de Residuos Industriales. Sólo falta la aprobación por el Pleno de la ley de Colegios Profesionales, y se encuentran en fase de estudio por el Consejo Consultivo de la Generalidad las cuatro leyes siguiendo: ley de cooperativas, ley sobre de terminadas estructuras de venta comercial, la de administración de la sanidad y seguridad social, y la de normalización de la sanidad y seguridad social, y la de normalización lingüística. Finalmente están "dormidas" las proposiciones, que de ley han seguido la vía de la iniciativa legislativa conjunta, referentes a la División Territorial de Cataluña, y a la Compilación de Derecho Civil Catalán.

En el Parlamento Vasco destacaríamos el proyecto de ley que pretende regular las Relaciones entre los Organos de la Comunidad Autónoma y los Territorios Históricos, y aunque no se trate estrictamente de una ley, el propio Reglamento del Parlamento Vasco.

D.6) LA ADECUACION AL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE CATALUÑA DE
LOS PROYECTOS O PROPOSICIONES DE LEY SOMETIDOS A DEBATE Y
APROBACION POR EL PARLAMENTO DE CATALUÑA. LA FUNCION DEL
CONSEJO CONSULTIVO DE LA GENERALIDAD.

El artículo 41 del Estatuto de Autonomía de Cataluña establecía la posibilidad de crear un órgano consultivo que examinara la adecuación al Estatuto de cuantos proyectos o proposiciones de ley le fueran sometidos. El 19 de febrero de 1981 el Parlamento catalán aprobó una proposición de ley, tramitada por iniciativa legislativa conjunta (artículo 108 del Reglamento), en la que se establecía la creación del Consejo Consultivo de la Generalidad. Al poco tiempo se eligieron los cinco miembros por el Parlamento y el Gobierno de la Generalidad los dos restantes, hasta completar los siete miembros previstos por la Ley.

Así el Decreto de la Generalidad nº 111/81 de 6 de mayo, nombraba los siete miembros del Consejo Consultivo. Cinco nombrados por el Parlamento: Francisco Fernández de Villavicencio, José Antonio González Casanova, Francesc de Carreras, Eduardo Vivancos y Robert Verges, y dos nombrados por el Consejo Ejecutivo que fueron Lluís Roca Sastre y Enric Argullol.

Sus competencias además de la ya mencionada de control estatutario, le facultan a emitir un Dictamen antes de la interposición ante el Tribunal Constitucional del recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno o por el Parlamento de Cataluña, y siempre que así le sea solicitado por dos grupos parlamentarios o por una décima parte de los diputados.

También puede emitir Dictámenes sobre conflictos de competencias entre la Generalidad y el Gobierno central. Este último aspecto es quizás el que mayor dedicación exige al Consejo Consultivo.

Desde el inicio de su funcionamiento ha efectuado 37 Dictámenes. De entre la producción legislativa del Parlamento de Cataluña, ocho proyectos o proposiciones de ley han sido, o están siendo, sometidas a su juicio. Así:

- Ley 1/1982, de 3 de mayo, de Fundaciones Privadas.
- Ley 3/1982, de 3 de marzo, de Protección a la Zona Volcánica de la Garrotxa.
- Ley 11/1982, de 5 de octubre, por la que se regula el Procedimiento para el cambio de nombres de los Municipios de Cataluña.
- Proyecto de ley de Colegios Profesionales.
- Proyecto de ley de Cooperativas.
- Proyecto de ley de regulación administrativa de determinadas estructuras comerciales y ventas especiales.
- Proyecto de ley de Administración Institucional de la Sanidad, Asistencia y Servicios Sociales de Cataluña.
- Proposición de ley de Normalización Lingüística de Cataluña.

Como vemos se trata de un buen conjunto de leyes y proyectos o proposiciones los que han sido sometidos al juicio del Consejo Consultivo. Para que así ocurra es preciso que lo soliciten al menos dos grupos parlamentarios, una décima parte de los parlamentarios, o el mismo Consejo Ejecutivo.

D.7) LA PRODUCCION LEGISLATIVA DE LOS PARLAMENTOS
CATALAN Y VASCO Y EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

Según el artículo 161.2 de nuestra Carta fundamental el Gobierno del Estado podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. Esa impugnación producirá inmediatamente la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal deberá ratificar o levantar esa suspensión en menos de cinco meses. Al mismo tiempo pueden presentar también recurso los Organos Co legiados Ejecutivos de las Comunidades Autónomas y las Asam bleas Legislativas de las mismas. Asimismo el Tribunal resulta competente para dirimir en los conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, o de estas entre sí.

Durante este tiempo ha sido copiosa la cantidad de conflictos y recursos planteados por el Gobierno central y por las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional.

Así el Gobierno de Madrid ha presentado 14 recursos de inconstitucionalidad ante otras tantas leyes de los Parlamentos vasco y catalán. Así del total de 58 leyes aprobadas casi el 25% han sido objeto de recurso por el Gobierno de la Nación. Pero sería conveniente destacar que si descontamos del total de leyes aprobadas por ambos Parlamentos desde que se inició su Legislatura, aquellas leyes de ámbito estrictamente presupuestario, aquellas otras cuya entidad y relevancia podemos considerar menor (Fiesta Nacional, Fijación de Sedes, Servicio de Sismología, Entidad de Espectáculos), o finalmente aquellas de carácter autoorganizativo, de hecho

los recursos de inconstitucionalidad del gobierno central han ido a recaer sobre más del 50% de las leyes de mayor entidad material aprobadas (véase Anexo II, lista de leyes objeto de recurso y sentencias del Tribunal).

Se han producido numerosos conflictos de competencias entre las Comunidades Autónomas Vasca y Catalana y el Gobierno del Estado. Aquí sólo reseñaremos aquellos de los que ya conocemos, sentencia firme del Tribunal Constitucional. Así el Gobierno central presenta seis conflictos de competencias contra otros tantos Decretos del Gobierno Vasco, tres conflictos de competencias contra otros tantos Decretos del Gobierno catalán, y un conflicto de competencias contra una Resolución de la Consejería de Trabajo de la Generalidad.

Por su parte el Gobierno de la Generalidad promovió conflicto de competencias contra una ^{cajón}comunidad del gobernador civil de Barcelona al Consejero de Sanidad, otro frente a la Alta Inspección en materia de Enseñanza, y otro sobre un Real Decreto que aseguraba el funcionamiento del Metropolitano de Barcelona. A su vez el Gobierno Vasco presentó dos conflictos de competencias, uno frente a la Alta Inspección en materia de enseñanza, y otro ante un Real Decreto que computaba los valores de renta fija emitidos por las Comunidades Autónomas.

Por su parte, los Parlamentos vasco y catalán, y los Gobiernos vasco y catalán han presentado sendos recursos de inconstitucionalidad frente a la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, de los que aún no se conoce su resolución por el Tribunal Constitucional.

En conjunto, la labor del Tribunal Constitucional hasta ahora ha sido positiva. Como afirma Jesús Leguina espe

remos que no nos falta nunca:

"La saludable e insustituible labor interpretativa de nuestra jurisdicción constitucional, cuya función dirimente (y pacificadora) entre concepciones encontradas sobre la aplicación del modelo autonómico, aún siendo todavía forzosamente fragmentaria e incompleta goza ya de un bien merecido prestigio y de una indiscutible autorictas, reconocida y respetada por todos." (23).

(23) Jesús Leguina, Introducción al libro Legislación sobre Comunidades Autónomas. Tecnos, Madrid, 1982.

— IV.2 —

LAS FUNCIONES DE IMPULSO Y CONTROL
DE LA ACTIVIDAD DE GOBIERNO

Este es quizás uno de los ámbitos propios de los Parlamentos catalán y vasco en que su actividad ha sido mayor en estos 32 meses de funcionamiento. Vamos a tratar por separado la función de impulso, verdadera novedad del ordenamiento institucional, y la función de control.

Al final de cada apartado trataremos, en la medida que dispongamos de datos, de ofrecer una panorámica cuantitativa de lo realizado, que exprese la experiencia práctica de esas funciones parlamentarias.

A) LA FUNCIÓN DE IMPULSO POLÍTICO.

A.1) NOTA INTRODUCTORIA SOBRE LA FUNCION DE IMPULSO POLITICO.

En el artículo 25 del Estatuto del País Vasco y en el artículo 30 del catalán encontramos, entre las funciones que se asignan a ambos Parlamentos, la de impulso de la acción política y de gobierno. Esta es una novedad importante que requiere que los redactores de ambos Estatutos concedieran una especial importancia a la labor de dirección política del Parlamento.

Entre las funciones que el artículo 30.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña asigna al Parlamento se encuentra la de impulso de la acción política y de gobierno. Esta mención explícita del impulso en el texto estatutario catalán, que no parece tener precedentes en textos constitucionales ni en otros Estatutos autonómicos, sugiere que los redactores del Estatuto de Sau concedieron una especial importancia a la labor de dirección política del Parlamento. Por ello estimamos de interés el estudio de la regulación jurídica de los mecanismos de actuación de la función de impulso y la virtualidad práctica de la misma en la experiencia del Parlamento catalán y del Parlamento Vasco desde su constitución en abril de 1980.

Antecede a ello una breve referencia de carácter teórico relativa al concepto de impulso o dirección política del Parlamento, a sus modos de manifestarse y a su eficacia jurídica, cuestiones todas ellas que la doctrina italiana ha tratado en profundidad en los últimos tiempos a través de numerosos trabajos sobre "la funzione d'indirizzo politico del

Parlamento" (1).

Como se ha apuntado anteriormente es en la Italia actual donde la teorización sobre la función de impulso político del Parlamento ha adquirido mayor relieve, pero conviene recordar, aunque pueda parecer a primera vista paradójico, que el origen de la teoría del "indirizzo politico" aparece vinculado, como subrayan F. Colonna y S. d'Albergo, al nacimiento y consolidación del Estado fascista italiano. La orientación doctrinal dominante en la Italia de Mussolini entendía que la función de "indirizzo politico" no es exclusiva del gobierno sino que es la expresión directa del régimen político entendido como el conjunto de las instituciones jurídicas coordinadas al servicio de una determinada concepción del Estado y de la sociedad (2).

La doctrina italiana reciente ha reformulado la noción de "indirizzo politico" en el contexto de la existencia de un Estado democrático y de crisis de la institución parlamentaria por la absoluta primacía del poder ejecutivo. En esta situación, propia no sólo de Italia sino de todos los países de régimen parlamentario, en la que el gobierno aparece como el centro prácticamente único de decisión política y el Parlamento se ve reducido a una mera función deliberante y de registro, la idea de que la dirección política no es misión exclusiva del gobierno resurge con fuerza y de este modo la nueva concepción del "indirizzo politico" defiende que

(1) Una buena introducción al tema se encuentra en Temistocle Martines "Indirizzo politico" Enciclopedia del Diritto. XXI, 1971, pp. 134 y ss.

(2) Flavio Colonna-Salvatore d'Albergo. "La funzione d'indirizzo e di controllo del Parlamento". Crítica marxista, 1, 1976, p. 53.

en los regímenes democrático-parlamentarios el Parlamento, como órgano de expresión de la voluntad popular, ocupe una posición de "centralidad" dentro del conjunto institucional y ejerza también una función de dirección política.

Tras esta pequeña disgresión histórica podemos, siguiendo a A. Manzella y a Colonna-d'Albergo (3), definir la función parlamentaria de impulso político como la de determinación de los grandes objetivos de la política nacional, de orientación de la política del gobierno y de elección de los instrumentos necesarios para llevar a cabo los fines propuestos.

La atribución al Parlamento de esta función de dirección política no significa una vuelta a las viejas teorías del gobierno de Asamblea ni conlleva una reducción sensible del poder de decisión política del gobierno. Se trata de que gobierno y Parlamento, en tanto que órganos cuyos poderes derivan de la voluntad popular, estén asociados en la tarea de determinar los grandes objetivos políticos superando la dinámica habitual de la confrontación permanente entre gobierno y mayoría parlamentaria por un lado y fuerzas políticas de oposición por otro.

Llegados aquí cabe formularse la siguiente pregunta: ¿Por qué el Parlamento debe desempeñar esta función de impulso? La respuesta resulta de la combinación de dos factores: por una parte la complejidad y la conflictividad de los asuntos públicos en las sociedades desarrolladas contem

(3) Andrea Manzella. Il Parlamento. Bologna, Il Mulino, 1977. p. 261. Flavio Colonna-Salvatore d'Albergo, op.cit., p. 54.

poráneas exigen que un gran número de decisiones políticas importantes no se apoyen en una circunstancial mayoría parlamentaria y mucho menos en un gobierno minoritario sino que gocen del mayor respaldo social posible, y por otra parte el Parlamento, como expresión de la pluralidad social a través de los partidos políticos en él representados, es la institución que está en mayor situación para definir estos grandes objetivos de la política de un país y para asegurar un amplio consenso social en torno a ellos. De esta forma se puede llegar a lo que Manzella denomina "neodualismo gobierno-Parlamento" (4), y en palabras de Colonna y D'Albergo, a un "poder político que sea expresión de una síntesis creativa y decisoria de variadas y articuladas exigencias, intereses y voluntades" (5).

Por lo que respecta a los mecanismos a través de los cuales el Parlamento ejerce la función de impulso de la acción política del gobierno puede afirmarse, de acuerdo con Colonna y D'Albergo, que todas las decisiones tomadas en el Parlamento constituyen una actuación del impulso político (6). En este sentido la función de impulso se encuentra estrechamente ligada a la función legislativa y a la de control si bien existen sustanciales diferencias entre aquella y éstas. En la función legislativa la iniciativa suele ser casi siempre del gobierno y la aprobación de una ley determina la consecuencia jurídica de la obligatoriedad de su cumplimiento por parte del gobierno y de todos los ciudadanos,

(4) Andrea Manzella, *op.cit.*, p. 286.

(5) Flavio Colonna - Salvatore d'Albergo, *op.cit.*, p. 83.

(6) Flavio Colonna - Salvatore d'Albergo, *op.cit.*, p. 64.

y en caso de incumplimiento existe una responsabilidad jurídica que debe ser apreciada por los Tribunales de Justicia. En la función de impulso es el Parlamento el que fija unos objetivos o directrices que el gobierno debe observar pero en este caso la responsabilidad que contrae el gobierno es estrictamente política, cuestión de la que nos ocuparemos más adelante. En cuanto a las diferencias entre función de impulso y función de control señalaremos, siguiendo a Carlo Chimenti, que por un lado la primera no es una función exclusiva del Parlamento pues la comparte con el gobierno mientras la segunda sí es una competencia reservada a las Cámaras, y por otro lado que el impulso se concreta en una serie de pronunciamientos de carácter vinculante para el gobierno y el control se resume en una labor de fiscalización y de información (7).

Conviene, pues, referirse a los instrumentos específicos que permiten al Parlamento desempeñar su función de impulso político y, entre ellos, deben destacarse la programación de los trabajos parlamentarios, el debate de investidura sobre todo si la confianza debe ser otorgada mediante moción motivada (artículo 94 de la Constitución italiana), los debates sobre política general en especial si terminan con la votación de propuestas de resolución, las mociones, resoluciones y proposiciones no de ley.

Por último aludiremos a la eficacia de los actos parlamentarios realizados en el ejercicio de la función de impulso político. Sobre este punto las opiniones no son en modo alguno concordantes: unos autores les niegan fuerza vincul

(7) Carlo Chimenti. Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano. Milano, Giuffré, 1974, p. 58.

lante, otros les confieren un valor de sugerencia o recomendación y buena parte de la doctrina estima que su cumplimiento es obligatorio para el gobierno (8). Ahora bien, si se admite el carácter vinculante para el gobierno de las mociones y resoluciones aprobadas por el Parlamento, cabe plantearse qué ocurre en caso de incumplimiento o, en otros términos, cuál es la responsabilidad que contrae el gobierno en este supuesto. En esta cuestión no se ha profundizado mucho tal vez por la imposibilidad de llegar a soluciones que garanticen eficazmente el cumplimiento gubernamental de las mociones y resoluciones parlamentarias. En realidad, habida cuenta de que, como subraya Pitarch (9), los actos parlamentarios realizados en el ejercicio de la función de impulso no son "ius cogens", el gobierno no contrae más que una responsabilidad política ante el Parlamento en virtud de la cual éste puede controlar su cumplimiento, formular críticas en caso de inobservación o mal cumplimiento por parte del gobierno y puede llegar a plantear una moción de censura. De todos estos mecanismos de control el único verdaderamente temible es la moción de censura pero se trata precisamente de una figura que, por diversas razones en las que no vamos a entrar aquí (10), se encuentra en acusado desuso en los regímenes parlamentarios actuales. Señalamos todo ello para matizar esta idea de obligatoriedad y del carácter vinculante para el gobierno de las mociones y resoluciones parlamentarias.

(8) Vid. Carlo Chimenti, *op.cit.*, p. 55.

(9) I. Pitarch, M. Gerpe, J. Marcet, J. Botella. El Parlamento de Cataluña. Barcelona, Ariel, 1981.

(10) Fundamentalmente las técnicas del denominado parlamentarismo racionalizado y la incidencia de los partidos políticos con su traducción en disciplinados grupos parlamentarios.

De todos modos si en los Reglamentos Parlamentarios aparecen contemplados mecanismos específicos —por ejemplo a través de las Comisiones permanentes— para el seguimiento del cumplimiento gubernamental de las mociones y resoluciones no cabe duda de que al ejecutivo le resultará difícil sustraerse al mandato parlamentario sin una seria erosión de su imagen que podría serle muy perjudicial en el momento de las elecciones.

A.2) LOS DEBATES GENERALES SOBRE LA POLITICA DE GOBIERNO.
SUS RESOLUCIONES.

a) Su regulación en el Parlamento de Cataluña.

En la regulación reglamentaria del Parlamento de Cataluña (artículos 119 a 121) de esta cuestión es donde tal vez la mención estatutaria del impulso ha ejercido una mayor influencia posibilitando una amplia participación parlamentaria en la determinación de objetivos políticos de gobierno. Ello se hace particularmente visible al examinar las normas reguladoras de estos debates y de modo particular en los siguientes puntos:

- a.1) El carácter preceptivo de la celebración anual de un debate general al iniciarse el período de sesiones de septiembre.
- a.2) El requisito de la solicitud de dos grupos parlamentarios o 1/5 de los diputados —en el Parlamento catalán supone 27 diputados— para que la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, decida la celebración de un debate general de iniciativa parlamentaria. Cumplir con esta condición no parece difícil si efectivamente la si

tuación política lo exige y también es lógica la caute la de que tales debates de iniciativa parlamentaria no tengan lugar más de cuatro veces al año. El Reglamento también establece que un debate general podrá celebrar se a petición del Presidente de la Generalitat.

- a.3) Los amplios tiempos de intervención de los Grupos Parlamentarios. Disponen de 30 minutos cada uno para deba tir la intervención inicial del Presidente y los diputados tienen 10 minutos para replicar al Presidente o a los Consejeros que les hayan contestado individualmente. Si la contestación del Presidente o de los Consejeros a los representantes de los Grupos Parlamentarios es global, éstos tendrán derecho a una réplica de 10 minutos.
- a.4) La discusión y votación, una vez acabado el debate, de propuestas de resolución, congruentes con el debate y que no signifiquen cuestión de confianza o moción de censura, presentadas por los Grupos Parlamentarios que podrán ser defendidas por sus autores 10 minutos y que serán votadas según el orden de presentación. Sobre es te punto pueden hacerse diversas observaciones: la posibilidad de presentar propuestas de resolución queda limitada a los Grupos Parlamentarios quedando exclui dos los diputados no adscritos; la misión impuesta a la Mesa de la Cámara de velar por la congruencia de las propuestas de resolución con el contenido del debate y de impedir la presentación de mociones de censura encu biertas es coherente con el carácter de estos debates generales si bien resulta una notable imprecisión terminológica la mención de la cuestión de confianza (artículo 120.1) ya que ésta por definición no puede ser presentada por un grupo parlamentario sino únicamente

por el gobierno; en el caso anterior si lo que se quería evitar era la aparición de propuestas de resolución que incluyeran una declaración de confianza al gobierno debía haberse utilizado la expresión moción de confianza; para facilitar la adopción de propuestas de resolución con amplio respaldo parlamentario la Mesa del Parlamento, a través de un acuerdo de interpretación del Reglamento, admitió la presentación de propuestas transaccionales; también la Mesa mediante acuerdo interpretativo estimó que las propuestas de resolución presentadas en los diez primeros minutos del plazo de treinta abierto una vez acabado el debate se entenderían como presentadas simultáneamente y su orden de votación se determinaría por sorteo; para evitar la aprobación de propuestas de resolución contradictorias el Reglamento establece que tras la aprobación de la primera, de las demás sólo se votarán los aspectos complementarios y no contradictorios con aquella.

A través de la regulación descrita, y en especial del carácter preceptivo del debate general anual y de la posibilidad de que todos concluyan con la aprobación de propuestas de resolución, no cabe duda de que estos debates generales son el mecanismo más importante de ejercicio de la función de impulso de que dispone el Parlamento de Cataluña para contribuir a la determinación de las grandes líneas de la acción política y de gobierno.

b) Su regulación en el Parlamento Vasco.

Como ya hemos ido repitiendo al no existir un Reglamento definitivo nos referiremos al proyecto existente.

El proyecto de reforma del Reglamento, contempla dos clases de debates sobre política general. (Tenemos que señalar que, tanto la designación del Lehendakari, como los debates sobre política general, se incluyen en el Título Séptimo que se denomina "Del control parlamentario", de una forma poco acertada, a nuestro juicio. En el Reglamento del Parlamento de Cataluña, estas cuestiones se regulan en el Capítulo III del Título IV, bajo una denominación más acorde con las definiciones estatutarias a las que anteriormente hacíamos referencia: "Del impulso y la responsabilidad política del Presidente y del Consejo Ejecutivo").

Las dos clases de debates sobre política general, son las siguientes:

- Los preceptivos (exigidos por la ley).
- Los convocados a instancia de parte.

— Debates sobre política general preceptivos.—

El artículo 43 de la "Ley de Gobierno" establece que el Gobierno a través del Lehendakari, realizará ante el Parlamento, en el primer Pleno del primer período de sesiones anual, una declaración de política general que será seguida de debate, sin votación alguna.

El proyecto de Reforma recoge el mandato de la Ley de Gobierno antes referido. Seguidamente, establece que el debate se iniciará con la intervención del Presidente del Gobierno. A continuación, el Presidente del Parlamento podrá considerar la interrupción de la sesión durante un plazo no superior a veinticuatro horas. Con posterioridad interviene un representante de cada Grupo Parlamentario por un tiempo máximo de treinta minutos.

En este debate, los miembros del Gobierno pueden intervenir tantas veces como lo soliciten. Los representantes de los Grupos tendrán derecho a réplica durante diez minutos cuando los miembros del Gobierno les contesten individualmente. Si los miembros del Gobierno respondiesen de manera global, cada uno de los Grupos no tendrá derecho sino a una réplica de diez minutos.

En la reforma del Reglamento se repite lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley de Gobierno con palabras distintas: "concluido el debate y sin votación alguna, el Presidente levantará la sesión".

En nuestro criterio, estos debates preceptivos sobre política general, difícilmente pueden integrarse en lo que hemos calificado función de impulso de la acción del Gobierno Vasco. El fundamento de este difícil encaje, lo encontramos en la imposibilidad de que puedan presentarse propuestas de resolución en relación con los debates (y en consecuencia de que se exprese la voluntad de la Cámara). En el caso catalán, como hemos visto, estos debates preceptivos sí pueden incardinarse plenamente en la función de impulso, toda vez que, concluido el debate y siguiendo lo dispuesto en el artículo 120 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, los Grupos Parlamentarios podrán presentar propuestas de resolución ante la Mesa y "la Mesa admitirá las que sean congruentes con la materia objeto del debate y que no signifiquen cuestión de confianza o moción de censura al Gobierno".

— Debates generales a instancia de parte.— El Proyecto de reforma del Reglamento, establece la posibilidad de que se realicen debates generales sobre la acción del Gobierno cuando lo solicitaran "el Gobierno, o lo decidiera la Mesa de acuerdo con la Junta de Portavoces, a ini-

ciativa de dos Grupos Parlamentarios o una quinta parte de los Parlamentarios".

Se da la curiosidad de que al haberse inspirado este artículo en el 121 del Reglamento del Parlamento de Cataluña —del que resulta idéntico—, su punto 2, resulta in congruente con el resto del capítulo. En este sentido dice el artículo:

"El procedimiento para el debate y la presentación de resoluciones será el establecido en los artículos precedentes".

Pero este procedimiento para la presentación de resoluciones, que efectivamente sí aparece explicado en el caso catalán, por los artículos anteriores al 121, no está tipificado en el proyecto de reforma del Reglamento, por cuanto, como antes señalábamos se eliminan aquéllas en los debat^{es} sobre política general. Es decir, que de no corregirse, la presentación de resoluciones en los debates generales no queda regulada en el proyecto de reforma del Reglamento.

A.3) LAS PROPOSICIONES NO DE LEY.

a) Su regulación en el Parlamento de Cataluña.

Las proposiciones no de ley así como las mociones consecuencia de interpelación, que veremos en el apartado siguiente, constituyen instrumentos de actuación de la función de impulso del Parlamento que tienen un carácter más particular o sectorial que los debates generales.

La regulación de las proposiciones no de ley en el Reglamento del Parlamento catalán (artículos 129 y 130) ofre

ce las siguientes particularidades:

- a.1) Pueden ser presentadas por un Grupo Parlamentario o por un diputado con la firma de otros cuatro lo que permite hacerlo a los diputados no adscritos siempre y cuando consigan estas cuatro firmas.
- a.2) La Mesa del Parlamento decide sobre su admisibilidad y publicidad y ordena, oída la Junta de Portavoces, su tramitación ante el Pleno o la Comisión competente en función de la importancia de la cuestión planteada. Esta posibilidad permite eliminar del Pleno aquellas que se refieren a cuestiones muy sectoriales o de menor importancia contribuyendo así a aligerar las sesiones plenas.
- a.3) Una vez publicada se abre un plazo de 7 días para que los Grupos Parlamentarios puedan presentar enmiendas. La sola mención de los Grupos Parlamentarios que hace el artículo 129,3 ha provocado algunas polémicas interpretativas en relación con los diputados no adscritos. Si se opta por una interpretación literal, los diputados no adscritos no gozan en este caso del derecho de enmienda porque no son mencionados de modo expreso ni se alude a los diputados en sentido individual. Si por el contrario tratamos de interpretar este artículo en función de la coherencia global del Reglamento parece que deberían admitirse las enmiendas de los diputados no adscritos ya que, si el artículo 93,1 les permite enmendar los proyectos de ley, resulta ilógico que no puedan hacer lo propio con las proposiciones no de ley.
- a.4) En el debate pueden intervenir, después del diputado o Grupo Parlamentario autor de la proposición, un representante de cada uno de los grupos parlamentarios que

han presentado enmiendas y a continuación un representante de cada uno de los grupos que no lo han hecho. Los diputados no adscritos parecen estar también excluidos del debate si bien el Presidente del Parlamento podría concederles la palabra interpretando en sentido amplio el artículo 66.4 del Reglamento que prevé la posibilidad de que los diputados no adscritos intervengan para fijar su posición o para explicar su voto en los debates de especial relieve.

- a.5) Una vez acabado el debate, el diputado o Grupo proponente indica las enmiendas que acepta y fija el texto definitivo que se somete a votación. La concesión al autor de la proposición de la facultad de aceptar o rechazar las enmiendas a la misma y su consiguiente no sometimiento a votación resulta una solución original —aparece también en el Proyecto del Nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados— que trata de respetar al máximo la iniciativa del proponente.

b) Su regulación en el Parlamento Vasco.

En el proyecto de reforma del Reglamento, las proposiciones no de ley se regulan en los siguientes términos dentro del Título Octavo:

- b.1) Iniciativa.— Pueden presentar Proposiciones no de ley, los Grupos Parlamentarios (en el Reglamento catalán está previsto que puede hacerlo además un Diputado con la firma de otros cuatro), a fin de promover una deliberación del Pleno sobre un tema determinado.
- b.2) Procedimiento.—
- i) Ordinario: La Mesa del Parlamento, decide sobre su

admisibilidad, y ordenará, en su caso, su publicación, acordando su tramitación, ante el Pleno o la Comisión competente, en función de la importancia del tema objeto de la proposición. Hay que destacar el papel decisivo que juega la Mesa en la tramitación, más importante que el que le corresponde en el Parlamento Catalán (artículo 129.2: debe oír a la Junta de Portavoces para acordar su tramitación ante el Pleno o en Comisión), o en el Congreso de los Diputados (artículo 194.1 Reglamento: la Mesa acuerda su tramitación en Pleno o en Comisión en función de la voluntad manifestada por el Grupo proponente y de la importancia del tema).

- ii) Descentralizado: Aun cuando también en el supuesto de que la Mesa acuerde la tramitación de una proposición no de ley en una Comisión, se actúa mediante un proceso descentralizado, el proyecto de reforma del Reglamento, regula un supuesto específico de este género.

Ciertamente, tampoco es ninguna novedad porque se remite a transcribir el artículo 142 del Reglamento vigente: "Cada Comisión puede votar, a propuesta de uno de sus miembros, en los asuntos de su propia competencia para los que no deba rendir dictamen al Pleno, resoluciones encaminadas a manifestar orientaciones o a definir directrices sobre temas específicos". Al final de la discusión, el portavoz de un Grupo Parlamentario, o el Gobierno — que debe ser invitado a estas discusiones— puede pedir que no se proceda a la votación de una propuesta de resolución y que ésta sea sometida al Pleno.

- b.3) Enmiendas, debates y votación.— Una vez publicada

una proposición no de ley se abrirá un plazo de siete días en el que los Grupos Parlamentarios pueden presentar enmiendas.

En el debate, tanto en Pleno como en Comisión, podrán intervenir tras el Grupo autor de la Proposición no de ley, un representante de cada uno de los Grupos Parlamentarios que hubieran presentado enmiendas y a continuación, aquellos que no hubieran hecho. Concluidas estas intervenciones, la proposición, con las enmiendas aceptadas por el proponente de aquella, será sometida a votación.

El Presidente de la Comisión o de la Cámara, podrá acumular a efectos de debate, las proposiciones no de ley relativas a un mismo tema o temas conexos entre sí.

- b.4) Procedimiento abreviado.— Contempla la reforma del Reglamento un procedimiento especial para aquellas proposiciones no de ley, a las que la Mesa, a instancia del Grupo proponente, calificará de urgente tramitación.

A las proposiciones calificadas le son de aplicación las normas previstas en el proyecto de reforma del Reglamento para preguntas urgentes.

El plazo para la presentación de enmiendas concluirá seis horas antes de la sesión en que todas proposiciones no de ley hayan de debatirse.

A.4) LAS MOCIONES CONSECUENCIA DE INTERPELACION.

a) Su regulación en el Parlamento de Cataluña.

Según el artículo 125 del Reglamento cualquier interpelación puede dar lugar a una moción, que en ningún caso será de censura, a través de la cual el Parlamento manifiesta su posición. Con el fin de garantizar la actualidad de la moción ésta debe presentarse al día siguiente de su discusión en el Pleno y, si es admitida por la Mesa, será incluida en el orden del día de la sesión plenaria siguiente pudiéndose presentar enmiendas a la misma hasta 6 horas antes del comienzo de ésta. El debate de estas mociones se ajusta a lo establecido para las proposiciones no de ley y que ya hemos comentado anteriormente.

El aspecto indiscutiblemente más destacado de la regulación de las mociones consecuencia de interpelación en el Reglamento del Parlamento de Cataluña es el artículo 126 del que cabe desprender dos ideas fundamentales:

- El carácter vinculante de tales mociones para el gobierno y la obligatoriedad de que éste informe al Parlamento sobre el cumplimiento de las mismas.

- El establecimiento de un mecanismo parlamentario específico y permanente de seguimiento y de control del cumplimiento de las mociones por parte del Gobierno. En este sentido el artículo 126 señala que la Comisión parlamentaria a la que corresponda, por razón de la materia, controlará el cumplimiento de la moción y que si el gobierno la incumplía o no informaba sobre la misma al Parlamento, la cuestión pasará automáticamente al orden del

día del primer Pleno que celebre la Cámara.

* En el último apartado de esta sección IV.2 volveremos sobre el tema.

b) Su regulación en el Parlamento Vasco.

Como hemos ido señalando no existe un reglamento definitivo que fije estas cuestiones. Hasta ahora se ha utilizado el Reglamento provisional del Congreso de Diputados que data de 1977. En ese texto normativo se equiparaban las proposiciones no de ley y las mociones consecuencia de interpe^lación, ya que se decía:

"Un grupo parlamentario puede presentar mociones distintas a las de censura o confianza a fin de promover una deliberación del Congreso sobre un tema determinado" (artículo no 138).

De hecho, ello conllevaba que si en un plazo de 3 días no había un Grupo Parlamentario o algún diputado (entonces eran 50), que pedían su inclusión en el Pleno, la moción podía resolverse en Comisión por acuerdo de la Mesa.

En el proyecto de reforma del Reglamento del Parlamento Vasco esa regulación varía. Así se afirma que toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición. Deberá presentarse dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la sustanciación de la interpelación en el Pleno. La moción admitida por la Mesa de ser congruente con la interpelación, se incluirá en el Orden del Día de la siguiente sesión plenaria, pudiendo presentarse enmiendas hasta seis horas antes del comienzo de la misma.

El debate y votación se realizarán de acuerdo con lo previsto para las proposiciones no de ley.

A.5) LA PRACTICA PARLAMENTARIA DE LA FUNCION DE IMPULSO POLITICO (ABRIL 1980/NOVIEMBRE 1982).

a) Debates.

El Parlamento de Cataluña ha realizado en estos meses siete debates en sesión plenaria de los calificados por el Reglamento como "Debates Generales sobre acción política y de gobierno".

- Tres debates sobre la orientación política general del gobierno. Celebrado los meses de septiembre de 1980, 1981 y 1982. Debates considerados como preceptivos por el Reglamento y regulados por sus artículos 119 y 120.
- Debate sobre el Plan Económico del Gobierno (PAE). Celebrado los días 5, 6, 7 y 11 de noviembre de 1980.
- Debate sobre la política de traspasos a la Generalidad. Celebrado los días 17, 18 y 19 de diciembre de 1980.
- Debate sobre la política de empleo en Cataluña. Celebrado los días 25, 26, 28 y 30 de junio de 1981.
- Debate sobre la LOAPA. Celebrado el 31 de julio de 1982.

También se ha realizado un Debate sobre el Proyecto de Traspase de agua de los canales del Ebro a las comarcas del Campo de Tarragona, celebrado los días 12, 16, 17,

18, 19 y 23 de diciembre de 1980 en la Comisión de Política Territorial y que basó su desarrollo en el mismo procedimiento previsto en los artículos 119 y 120, a los que anteriormente aludíamos.

En estos debates y en otros de menor entidad surgidos como producto de proposiciones no de ley o mociones consecuencia de interpelación, se aprobaron un total de 75 resoluciones de muy diversa índole, tanto por lo que se refiere a su importancia general como al grado de exigencia que planteaban con respecto al Consejo Ejecutivo de la Generalidad. En la mayoría de los casos el Parlamento se limita a instar al Consejo a realizar una determinada política o a tomar medidas frente a este o aquel problema. En diez ocasiones la resolución incluye un plazo específico de cumplimiento que oscila entre 3 meses (presentación de determinados proyectos de ley) y 3 años (plan para conseguir la escolarización obligatoria hasta los 16 años). En la mayoría de los casos, se usan fórmulas del tipo "lo más rápidamente posible", "de forma inmediata", "a corto plazo", etc., que expresando la voluntad de la Cámara para que se actúe con prontitud, deja al Consejo un amplio campo de acción y discrepancia.

En el Parlamento vasco sólo se han celebrado los debates previstos en el artículo 43 de su ley de Gobierno, debates a celebrar en el primer Pleno del primer período ordinario de sesiones anual. Ese debate, según se prevé, no tendrá como conclusión votación alguna. Así se han celebrado los debates de septiembre de 1981 y septiembre de 1982. Por otra parte, se han celebrado debates a partir de comunicaciones del gobierno. Así destacan los celebrados a raíz de tratar el tema de Lemoniz y el celebrado en torno a la ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.

En las últimas fechas, aunque no tuviera formalmente carácter de debate, a raíz del secuestro del industrial Orbegozo se celebró un debate sobre el tema de la violencia en el País Vasco a raíz de una propuesta de resolución presentada por los nacionalistas vascos y los diputados de Euskadiko Ezquerria.

b) Proposiciones no de ley.

En estos casi 32 meses de funcionamiento se han presentado en los dos Parlamentos el número siguiente de proposiciones no de ley:

Parlamento de Cataluña	86
Parlamento Vasco	70

La distribución de las proposiciones no de ley por grupos parlamentarios es la siguiente:

Parlamento de Cataluña:

Grupo del PSUC	28
Grupo Socialista (PSC)	27
Presentación conjunta (varios grupos)	13
Grupo centrista (UCD)	8
Diputados no adscritos	7
Grupo de izquierda (ERC)	5

Parlamento Vasco:

Grupo de Euskadiko Ezquerria ...	27
Grupo Socialistas Vascos (PSV) .	22
Presentación conjunta (v.g.)...	13
E.P.K. (comunista)	4
Alianza Popular	2
Nacionalistas Vascos (PNV)	2

La situación de las proposiciones no de ley en el Parlamento de Cataluña es la siguiente:

Aprobadas	45
Retiradas	12
Rechazadas	9
Decaídas	2
Trámite	18

Como puede verse se dan un alto grado de aprobación de estas proposiciones no de ley. Ello podría explicarse por la gran labor enmendante que sufren durante su tramitación, por lo que la mayoría de las veces, el texto resultante es fruto de la labor transaccional entre el grupo que presenta la proposición y el resto de grupos parlamentarios.

Remarquemos que las dos proposiciones no de ley decaídas lo fueron porque sus proponentes, en ambos casos diputados NO ADSCRITOS del Partido de los Comunistas de Cataluña, no estaban presentes en la Comisión para defender su propuesta.

Algunas de estas proposiciones no de ley han tenido consecuencias importantes en el terreno legislativo. Así, la proposición no de ley socialista sobre la zona volcánica de la Garrotxa, aprobada en la comisión de política territorial a finales de diciembre de 1980, tuvo su continuidad en una proposición de ley, también del grupo socialista publicada en el BOPC el 14 de febrero. Tres días después el Consejo Ejecutivo enviaba al Parlamento un proyecto de ley sobre el mismo tema, proyecto que finalmente prosperó al no tomarse en consideración la proposición socialista. También como consecuencia de la proposición no de ley conjunta sobre la modificación de la compilación del Derecho Civil catalán que incluía la necesidad de elaborar una proposición de ley conjunta sobre el tema, se retiró (un día antes) una proposición de ley socia-

lista sobre la misma problemática. De forma similar ocurrió con una proposición no de ley socialista sobre personal contratado o interino de la Generalidad retirada ante la proposición de ley presentada conjuntamente por todos los grupos parlamentarios sobre medidas urgentes de la Función Pública en Cataluña.

En otros casos la aprobación de una moción o proposición no de ley ha supuesto la creación de una comisión parlamentaria que ha extendido su trabajo durante largo tiempo. Así tenemos la creación de la Comisión de investigación sobre la Central Nuclear de Ascó, fruto de una moción presentada por el G.P. del PSUC antes de la aprobación del Reglamento, la creación de la Comisión permanente legislativa de Alta montaña fruto de una proposición no de ley socialista, la creación de una comisión de investigación sobre el asalto y secuestro del Banco Central fruto de una proposición no de ley conjunta.

Las proposiciones no de ley han provocado a veces la realización de sesiones informativas sobre determinados temas en Comisión. Así la proposición no de ley presentada por el G.P. del PSUC y aprobada por el pleno sobre las campañas de promoción de la salud provocó una sesión informativa con el Conseller de Sanidad en la Comisión de Política Social.

En otros casos las proposiciones no de ley sirven para plantear de forma rápida y relativamente ágil un tema que requiere una intervención del ejecutivo. Así por ejemplo, el 16 de junio de 1981 entraron 2 proposiciones no de ley del G.P. del PSUC y una del Grupo socialista sobre la problemática educativa de Santa Coloma de Gramenet y sobre la adjudicación de plazas del profesorado de E.G.B. Ambas proposiciones fueron aprobadas por la Comisión de Política

cultural el 1 de julio del mismo año, y exigían la actuación del Consell antes del inicio de curso.

No disponemos de los datos sobre la resolución de las proposiciones no de ley en el Parlamento Vasco, ya que no existe un tipo de publicación oficial que recoja su iter parlamentario. Hemos ya apuntado anteriormente la precariedad de las publicaciones oficiales del Parlamento vasco y aquí volvemos a insistir en el tema.

En definitiva, las proposiciones no de ley son un mecanismo parlamentario suficiente ágil, que permite una multiplicidad de usos notable: presionar para la presentación de un texto legislativo, empezar a debatir una temática, tratar con urgencia un tema, recabar una mayor información del ejecutivo, iniciar un trabajo parlamentario continuado con la creación de una comisión especial, etc.

En estos últimos tiempos se constata, no obstante, que en Cataluña se tiende a una menor utilización de este instrumento de impulso de la acción de gobierno. Ello se debe a que es preceptivo de la Mesa la decisión de enviar a Comisión o a Pleno la discusión de la proposición no de ley presentada.

Así, últimamente se observa que la Mesa tiende a enviar sistemáticamente las proposiciones no de ley a las respectivas Comisiones, con lo que se pierde una parte importante de la difusión y realce que su discusión en el Pleno motivaba. Los grupos que buscan el debate político, grupos de la oposición, tenderán pues a vehicular sus iniciativas hacia las interpelaciones, ya que la moción subsiguiente forzosamente ha de discutirse en el pleno y ello permite multiplicar su efecto polémico al incidir en los medios de comunicación.

En el País Vasco, en cambio, se sigue utilizando ese instrumento de impulso, ya que al estar vigente el reglamento provisional del Congreso de los Diputados de 1977, en el mismo se permite (artículo 139) que el proponente en el plazo de tres días desde su presentación reclame su discusión en el Pleno. Nos parece realmente que en ese campo debería mantenerse la posibilidad de que el proponente pudiera siempre al menos solicitar de la Mesa esa opción, aunque la decisión final fuere de la misma con ausencia de la Junta de Portavoces.

e) Moción consecuencia de interpelación.

Ya hemos mencionado el mecanismo por el que cualquier grupo parlamentario o diputado puede presentar con posterioridad a su interpelación una moción para que la cámara manifieste su posición. En el lapso de tiempo que estamos analizando se han presentado en el Parlamento de Cataluña 47 mociones consecuencia de interpelación. La distribución por grupos es la siguiente:

Grupo socialista.....	21
Grupo del PSUC	17
No adscritos	4
Grupo de Esquerra	3
Grupo Centrista	1
Grupo de CiU	1

De las mismas 32 han sido aprobadas, con enmiendas, y el resto retiradas o rechazadas.

En estos últimos tiempos, como ya hemos señalado, el ritmo de presentación de estas mociones se ha incrementado, por lo que podríamos decir que del 70 al 80% de las in-

terpelaciones provocan una moción subsiguiente. Creemos que existe un cierto viciamiento o desviación de esta institución, por las razones apuntadas al hablar de las proposiciones no de ley. Hace pocos días se debatió una Moción consecuencia de una interpelación presentada por el grupo parlamentario del PSUC sobre los gerentes hospitalarios. Esta moción provocó una verdadera conmoción debido a que era la primera vez, después de las elecciones del 28 de octubre en que se procedía a votar un texto crítico con el gobierno de Pujol. En el caso de aprobarse la moción comunista se hubiese debido retirar la decisión de nombramiento de tales gerentes. Los votos de los diputados del nuevo grupo del CDS eran decisivos. Al fin gracias a la no presencia de algunos diputados de la oposición, y a pesar del voto negativo del CDS, la moción no fue aprobada. El caso puede considerarse anecdótico, pero en una situación de debilidad como la que atraviesa el gobierno Pujol cualquier decisión negativa puede ser fatal.

Vemos pues la importancia de este tipo de mociones, que de no cambiarse la reglamentación sobre las proposiciones no de ley, seguirán siendo utilizadas como mecanismos para grandes debates en el pleno.

En el País Vasco ocurre todo lo contrario. Al utilizarse fácilmente las proposiciones no de ley como vía para conseguir debates sobre temas de actualidad en el Pleno, las mociones consecuencia de interpelación no se han llegado a usar en esa Cámara. De hecho, como ya mencionaremos más adelante al hablar de los mecanismos de control, las interpelaciones se han usado en gran cantidad en el País Vasco, ya que han suplido de alguna manera las preguntas orales en el Pleno, pero precisamente por eso no han dado lugar a la presentación de Mociones.

En definitiva, las Mocióones consecuencia de interpelación tienen una indudable importancia. Importancia incrementada además por el hecho que son el único instrumento de impulso que contempla una posibilidad de seguimiento de su cumplimiento. Ello es así en el Parlamento de Cataluña, y procederemos a comentarlo ampliamente en el último apartado de esta sección dedicada a las funciones de impulso y control de los Parlamentos Vasco y Catalán.

B) LA FUNCIÓN DE CONTROL.

B.1) CONCEPTO Y CARACTERISTICAS GENERALES.

La idea de control parlamentario sobre la acción política del Gobierno se encuentra, ya en los orígenes del parlamentarismo porque, como subraya G. Burdeau, "du moment où les élus du peuple en incarnent la volonté, ils doivent être à même de surveiller la manière dont est conduite la politique de l'Etat pour la maintenir dans la ligne qui correspond au voeu de la collectivité nationale" (11). En este sentido John Stuart Mill iba incluso más allá cuando afirmaba que: "the proper office of a representative assembly is to watch and control the government" (12).

En los regímenes parlamentarios actuales, caracterizados por el predominio del poder ejecutivo y el declive del Parlamento, la función de control parlamentario es objeto de controversias doctrinales. Así para autores como Mathiot "la fonction de contrôle est celle qui a le moins décliné dans les pays où il y a eu déclin du Parlement" (13)

(11) Georges Burdeau. Traité de Science Politique. Tome IX. Les façades institutionnelles de la démocratie gouvernante. París, LGDJ, 1976. p. 393.

(12) John Stuart Mill. Considerations ou representative government. Chicago. Requery, 1962, p. 111.

(13) André Mathiot. Institutions politique comparées es. Les pouvoir législatif dans les démocraties de type occidental. París. Les Cours de Droit, 1973-1974, p. 466.

mientras que, en la doctrina alemana, autores como Forsthoff o Leibholz estiman que la idea de que el Parlamento controla al Gobierno está superada (14). En cualquier caso no cabe duda de que, sin olvidar la incidencia de la crisis general de la institución parlamentaria en la función de control, ésta sigue siendo una de las actividades fundamentales y específicas de las Cámaras y como tal conviene dedicarle una especial atención.

En palabras de Manzella puede ser definida como "la actividad del Parlamento que se dirige a verificar la acción político-administrativa del Gobierno y a poner de manifiesto y a sancionar su responsabilidad política" (15).

En esta definición aparecen claramente destacadas y diferenciadas las dos manifestaciones esenciales del control parlamentario sobre la acción política del Gobierno: el control-inspección y el control-sanción. El primero se concreta en una tarea de vigilancia y fiscalización permanente sobre la totalidad de la política gubernamental. El control-sanción se produce cuando el Parlamento emite con respecto a la acción del Gobierno un juicio explícito de responsabilidad política. Cada uno de estos dos tipos de control parlamentario tiene sus técnicas propias cuya regulación en el Reglamento del Parlamento de Cataluña vamos a examinar a continuación.

(14) Citado por Emilio Recoder de Casso in Fernando Garrido Falla y otros. Comentarios a la Constitución. Madrid, Civitas, 1980, pp. 703-4.

(15) Andrea Manzella. "Las Cortes en el sistema Constitucional español" in Alberto Predieri y E. García de Enterría. La Constitución Española de 1978. Madrid, Civitas, 1980, p. 510. Del mismo autor vid. también sobre el tema. Il Parlamento. Bologna. Il Mulino, 1977, p. 355.

B.2) EL CONTROL-SANCION: LA RESPONSABILIDAD POLITICA DEL GOBIERNO.

a) Ideas generales.

La doctrina constitucional coincide desde hace más de cien años en señalar que el criterio jurídico esencial para caracterizar a un régimen como parlamentario es la existencia de la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento (6).

Siguiendo a G.U. Rescigno (7) es posible definir la responsabilidad política como aquella situación en la que se encuentra el Gobierno a causa del poder político que detenta, y en virtud de la cual el Parlamento, mediante mecanismos institucionales regulados jurídica o convencionalmente, puede juzgar políticamente su labor y obligarle a dimitir en el supuesto de una manifestación de desconfianza. Puede decirse que la responsabilidad política reposa en el principio de la soberanía popular, cuyo órgano de expresión es el Parlamento, y, de acuerdo con esta idea, el Gobierno, para llevar a cabo sus funciones, debe contar en todo momento con la confianza parlamentaria y, en caso contrario, está obligado a dimitir.

(16) Vid., entre otros: W. Bagehot. The Englis Constitution. Glasgow. Fontana/Colins, -1977, pp. 59 y ss. L. Duguit. Manuel de Droit Constitutionnel. París, Boccard, 1923. p. 202. M. Hauniou. Précis de droit constitutionnel. París, Sirey, 1929, p. 197. N. Pérez Serrano. Tratado de Derecho Político. Madrid, Civitas, 1976, p. 822. G. Burdeau, op.cit., p. 393. L. Sánchez Agesta, "Gobierno y responsabilidad", Revista de Estudios Políticos, 113-114, 1960, p. 44. C. Mortati, Instituzioni di Diritto Pubblico. Pádova, CEDAM, 1975, p. 403.

(17) Vid. Giuseppe Ugo Rescigno. La responsabilit  politica. Milano, Giuffr  1967, pp. 65 y ss. y 113 y ss.

Una vez delimitado el concepto de la responsabilidad política del Gobierno conviene detenerse, ni que sea brevemente, en la naturaleza jurídica o no de esta institución. Se trata en definitiva, de dar respuesta al siguiente interrogante: ¿Se puede afirmar que, en los supuestos de responsabilidad política, el Gobierno es juzgado por hechos determinados por el Derecho como ocurre en los casos de responsabilidad jurídica? En este punto, de acuerdo con la posición de Rescigno (18) y en contra de la tesis de Mortati (19), entendemos que la responsabilidad política se plantea primordialmente atendiendo a posiciones e intereses subjetivos de carácter político y, por lo tanto, es irreconducible a los supuestos de hacer o no hacer, previstos explícitamente por el Derecho, y que son propios de la responsabilidad jurídica. No tiene, pues, naturaleza jurídica, lo cual no es óbice para reconocer carácter jurídico a la regulación de los mecanismos a través de los cuales puede el Parlamento plantear la responsabilidad política del Gobierno (la cuestión de confianza y la moción de censura).

La responsabilidad política surgió en Inglaterra a finales del siglo XVIII y su evolución corre paralela a la del régimen parlamentario y por lo tanto se ha visto también afectado por el principal factor de transformación de dicho sistema: los partidos políticos.

Así, mientras en los inicios del régimen parlamentario primaba el diputado individual con absoluta libertad de decisión, elemento que propiciaba las crisis de gobierno

(18) Vid. Giuseppe Ugo Rescigno. Diritto pubblico. Bologna. Zanichelli. 1979, p. 428.

(19) Vid. Constantino Mortati, op.cit., p. 569. Note 1.

de origen parlamentario, la aparición de partidos políticos bien organizados y disciplinados y su presencia en la sociedad y en el Parlamento los ha convertido en los verdaderos protagonistas de la vida política a nivel electoral, parlamentario y gubernamental. No debe, pues, sorprender que la estabilidad o inestabilidad de los gobiernos dependan más de las posiciones de los partidos políticos que de los votos emitidos por los parlamentarios. La escasa utilización por los Parlamentos de los mecanismos para el planteamiento de la responsabilidad política y el todavía más bajo índice de gobiernos cuya caída sea debida a una votación específica de desconfianza del Parlamento constituyen una buena prueba de cuanto decimos (20). A este fenómeno se le ha añadido el establecimiento por un buen número de ordenamientos jurídicos de unas normas de procedimiento en materia de responsabilidad política tendentes a dificultar el planteamiento de la misma. Así se ha llegado al llamado parlamentarismo racionalizado entre cuyas manifestaciones podemos destacar: la exigencia de un voto expreso de desconfianza para obligar al Gobierno a dimitir, el mínimo de firmas para la presentación de una moción de censura, el período de enfriamiento entre presentación y debate y votación de una moción de censura, la exigencia de mayorías cualificadas para la aprobación de una moción de censura, la penalización a los diputados firmantes de una moción de censura rechazada por el Parlamento consistente en la prohibición de presentar otra durante un cierto lapso de tiempo y la inclusión de un candidato en la moción de censura (moción de censura constructiva).

(20) Entre 1945 y 1976 sobre un total de 314 gobiernos en el conjunto de los países de régimen parlamentario sólo 34 fueron derrivados por el Parlamento. Vid. Jean-Claude. Colliard. Les régimes parlementaires contemporains. París, PFNSP, 1978, pp. 260 y 269.

Partidos políticos y tecnificación jurídico-constitucional de carácter restrictivo de los mecanismos de la responsabilidad política han colocado a esta institución en una situación en la que, si bien sigue siendo el criterio jurídico-formal para identificar a un régimen parlamentario, su funcionalidad práctica está en crisis.

b) La cuestión de confianza.

Ni en el Estatuto de Cataluña ni en el del País Vasco se recoge específicamente el mecanismo de la votación de confianza, como tampoco el de la moción de censura. En ambos Estatutos se alude genéricamente a la responsabilidad política del gobierno ante el Parlamento. No ocurre así en el Estatuto de Andalucía, ya que en su artículo 39 se regulan ambos supuestos. En Cataluña y País Vasco hemos de acudir a su Estatuto Interior y a su Ley de Gobierno para encontrar la mencionada regulación.

En Cataluña, la Ley del Parlamento, Presidente y Consejo Ejecutivo expone en su artículo 90 la normativa a seguir por el Presidente de la Generalitat para plantear la cuestión de confianza.

- Iniciativa: corresponde al Presidente de la Generalidad previa deliberación del gobierno.
- Objeto: Se puede plantear tal cuestión sobre el programa, sobre una declaración de política general o sobre una decisión de excepcional trascendencia. Se entiende, aunque no sea explícito, que se podrá plantear cuestión de confianza ante un eventual modificación del programa de gobierno planteado originariamente.
- Votación: Sólo se podrá votar la cuestión de confianza

cuando hayan transcurrido como mínimo 24 horas desde su presentación.

- Otorgamiento de la confianza: Se entenderá otorgada cuando obtenga la mayoría simple de los votos emitidos.

- Denegación de la confianza: Si el Parlamento niega su confianza al Presidente de la Generalidad, éste deberá presentar su dimisión, procediéndose a la designación del nuevo presidente, con arreglo a los trámites establecidos en el artículo 50 y siguientes del Estatuto Interior.

En el caso del País Vasco, la Ley de Gobierno en su artículo 46 establece una regulación muy similar a la que acabamos de reflejar. Las diferencias más importantes son la omisión en el objeto de la posible Cuestión de Confianza de la "decisión de excepcional trascendencia". Ello implica una acotación mayor del ámbito en el que el Lehendakari puede plantear la mencionada cuestión. Tampoco recoge la Ley de Gobierno el plazo de "enfriamiento" previsto en la regulación catalana. Ello no impide que en el nuevo reglamento de la Cámara Vasca pueda introducirse tal cautela.

Finalmente cabe resaltar que es el Estatuto de Autonomía del País Vasco el que señala en su artículo 31.1, entre las causas del cese del gobierno, la pérdida de la confianza del Parlamento. También se recoge la necesidad de dimisión del Lehendakari y la elección del nuevo en el artículo 48 de la Ley de Gobierno.

Hay una diferencia importante también entre la reglamentación catalana y la vasca. En la Ley del Parlamento, Presidente y Consejo Ejecutivo al plantear el tema de una posible delegación de funciones del Presidente a un Consejo

ro (artículo 64), excluye de entre las funciones a delegar las del artículo 62 (excepto el apartado c), donde en su apartado a) se dice: "...corresponde al Presidente de la Generalidad: establecer las directrices generales de la acción de gobierno y asegurar su continuidad". Con ello se excluye la posible presentación de la Cuestión de Confianza por parte del que recibe la delegación de funciones.

En el caso del País Vasco en principio también es tá así previsto, ya que el artículo 39.1 de la Ley de Gobierno es taxativo al afirmar que la función reconocida en el artículo 8,e, de la citada ley es indelegable, eso es la presentación de la Cuestión de Confianza. Sin embargo, exis te un supuesto en el que una persona que no ha sido investi da por el Parlamento como Lehendakari, y que está actuando en condición de tal, puede someterse al voto parlamentario de confianza. Se trata del Presidente interino conforme al artículo 11 de la Ley de Gobierno. El supuesto, es el siguiente: el Gobierno por acuerdo de las cuatro quintas partes de sus miembros puede declarar la imposibilidad temporal del Lehendakari para el ejercicio de sus funciones (artículo 9.1 de la Ley de Gobierno); mientras dure esta situa ción, que nunca podrá superar los cuatro meses, el Vicepresidente Primero, o en su caso el Consejero al que correspon de interinamente la presidencia conforme al artículo 14.1 de la citada ley, puede ejercer todas las funciones propias del Lehendakari a excepción de las que menciona el segundo párrafo del artículo 11 de la Ley de Gobierno, entre las que no aparece la de plantear el voto de confianza, con lo cual hay que entender que este Lehendakari interino está ca pacitado para ello. En cuanto a los efectos por la no aprobación de un voto de confianza al que se somete el Presiden te interino, cabe pensar por coherencia con el artículo 48 de la Ley de Gobierno, y lo que el propio artículo 11.2 de

la misma ley afirma al tratar sobre la moción de censura al interino (que implicará solamente el cese del censurado, pero no del resto del Gobierno), que las consecuencias serán las mismas, procediéndose a continuación a nombrar un nuevo Presidente interino a tenor del orden establecido en el ya mencionado artículo 14.1 de la Ley de Gobierno.

c) La moción de censura.

Un régimen parlamentario se caracteriza por la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento. El Parlamento, además de designar al Jefe del Gobierno, dirige y orienta su política y verifica si la línea seguida por el equipo gobernante responde al mandato otorgado. Si el Gobierno no ha actuado conforme al mandato otorgado, se le reitera la confianza, y en caso contrario, se le retira, mediante la moción de censura. De lo expuesto, resulta patente que la responsabilidad política del Gobierno está vinculada a la confianza, que debe precederla en sus relaciones con el Parlamento. Si esa confianza quiebra, el Parlamento puede forzar la dimisión del Gobierno y nombrar otro que cuente con ella.

En los casos del País Vasco y Cataluña los Estatutos no incluían fórmulas específicas de regulación de la Moción de Censura. Como en el caso de la Cuestión de Confianza han sido el Estatuto Interior en Cataluña y la Ley de Gobierno en el País Vasco, las que han regulado ese mecanismo que pone en juego la responsabilidad del ejercicio.

En Cataluña, los artículos 87, 88, 89 y 91 de la Ley del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo establecen la siguiente regulación:

- Iniciativa: La moción de censura deberá ser presentada por al menos la décima parte de los Parlamentarios. Por lo tanto el número mínimo necesario es de 14 diputados. Otra de las condiciones exigidas es la más importante y la que caracteriza de hecho toda la regulación, será necesaria la presentación, junto con la moción, de un candidato a Presidente de la Generalidad. Se trata pues de una moción de censura constructiva, que sigue los pasos de la regulación constitucional del artículo 113.

- Plazos: Se exigen un mínimo de cinco días entre la presentación de la moción y su votación por la Cámara. También en este tema se regula un plazo de "enfriamiento" similar al de la Constitución. Por otra parte también se podrán presentar mociones alternativas durante los dos primeros días del mencionado plazo. Con ello se posibilita la formación de acuerdos y mayorías alternativas.

- Debate: La moción de censura presentada se debatirá conjuntamente con las posibles alternativas presentadas. En el curso del debate el candidato a Presidente expondrá su programa.

- Votación: Si el resultado de la votación es favorable a la moción por mayoría absoluta de los Diputados el Presidente de la Generalidad cesará en su cargo (artículo 91) y se considerará investido el hasta entonces candidato, siendo nombrado posteriormente por el Rey (artículo 55). Como puede verse al tratarse de una moción de censura constructiva se incluye, en caso de verse aprobada, al mismo tiempo la censura al Presidente y al gobierno la investidura. En caso de que la moción sea derrotada, no lo grando la mayoría absoluta de los votos, los proponentes no podrán presentar otra moción de censura durante el mismo período de sesiones.

— Otras precisiones: Sea cual fuere el resultado de la mo-
ción de censura presentada, no podrá presentarse otra has-
ta que haya transcurrido un mes desde la votación de la an-
terior. También se señala la posibilidad de retirar la mo-
ción en cualquier momento por los proponentes.

En el caso del País Vasco la moción de censura pre-
senta una regulación en la Ley de Gobierno muy similar a la
hasta aquí descrita. Ante todo se trata también de una mo-
ción de censura constructiva; pero que presenta más restric-
ciones que la regulación catalana. Así sólo pueden pre-
sentar la una sexta parte de los diputados (10 diputados), también
se establece una mayor "sanción" a los proponentes de una mo-
ción de censura que resulte derrotada. No podrán presentar
una nueva moción durante los dos períodos de sesiones del
mismo año.

Una cuestión que se plantea en relación con la no
aprobación de la moción de censura es la de si la imposibili-
dad de presentación de nuevas mociones durante los dos perío-
dos de sesiones del mismo año, debe computarse o no por años
naturales. Entendemos que se refiere a años de calendario, y
que la presentación de una moción de censura en el primer pe-
ríodo de sesiones imposibilita su utilización en el segundo.
De presentarse la censura en el segundo período de sesiones,
no existiría ningún obstáculo para que en el primero del año
siguiente pudiese exigirse la responsabilidad política del
Gobierno mediante una moción de aquella naturaleza.

Otra característica diferencial de la regulación de
la moción de censura en el Parlamento Vasco es la imposibili-
dad de disolver el Parlamento durante la substanciación de
una moción de censura. Recordemos que en la Comunidad Cata-
lana no se ha previsto la posibilidad de que el gobierno pue-
da disolver al Parlamento anticipadamente.

La Ley de Gobierno ha previsto también otros dos supuestos de moción de censura:

- Artículo 49.1: "responsabilidad del Vicepresidente Primero en las funciones asumidas por delegación".
- Artículo 49.2: "responsabilidad directa de un Consejero en el área de su competencia".

— Moción de censura al Vicepresidente Primero.

El artículo 17 de la Ley de Gobierno, dispone que el Gobierno Vasco está integrado por el Lehendakari y los Consejeros por él designados, "de entre los cuales podrá nombrar un Vicepresidente Primero y uno o más Vicepresidentes, si así lo considerase oportuno".

Por su parte, el artículo 32 del Estatuto de Autonomía, señala que el Gobierno, responde políticamente de sus actos ante el Parlamento Vasco, de forma solidaria, "sin perjuicio de la responsabilidad directa de cada miembro por su gestión respectiva".

Siguiendo esta pauta, el artículo 49 de la Ley de Gobierno determina, que el Parlamento Vasco podrá exigir la responsabilidad del Vicepresidente Primero, en las funciones asumidas por delegación.

Las facultades delegables en el Vicepresidente Primero, por el Lehendakari, son las siguientes:

- * Prestar al Parlamento la información y ayuda que recabe del Gobierno.
- * Resolver los conflictos de competencias entre los distintos Departamentos, cuando no se hubiere alcanzado el acuerdo entre sus titulares.

- * Convocar y, en su caso, presidir y dirigir las Comisiones delegadas del Gobierno.
- * Coordinar el programa legislativo del Gobierno.
- * Establecer las normas internas que se precisen para el buen orden de los trabajos del Gobierno y para la adecuada preparación de los acuerdos que hayan de adoptarse.

Además podrían delegarse la de representación del País Vasco, dispuesta en el artículo 7º a) de la Ley de Gobierno y la de convocar las reuniones del Gobierno y firmar los Decretos y ordenar su publicación, estas dos últimas en caso de ausencia o enfermedad (artículo 39-1 Ley de Gobierno).

De la Ley de Gobierno que comentamos, cabe establecer varias clases de moción de censura al Vicepresidente Primero, las cuales no están reguladas ni en el Reglamento vigente, ni en la reforma que comentamos:

a) Moción de censura en las funciones asumidas por delegación.—

- Que recoge los casos anteriormente contemplados. Esta responsabilidad de Vicepresidente primero; no exime al Lehendakari de su responsabilidad directa como Presidente del Gobierno en las funciones delegadas (artículo 25 Ley de Gobierno).
- Para que prospere la moción de censura, que no precisa en este caso de la presentación de un candidato alternativo, se requiere una mayoría absoluta de la Cámara.
- De prosperar la censura, el Vicepresidente Primero deberá presentar su dimisión al Lehendakari, quien procederá a su sustitución.

b) Moción de censura en el supuesto de ocupar interinamen-

te la Presidencia (artículo 11.2.6).

- En este caso el Presidente interino que será el Vicepresidente Primero en caso de que exista, podrá ser sometido a moción de censura que, de prosperar, supondrá su cese en el Gobierno pero no el de los restantes Consejeros.
- En este caso tampoco es preciso proponer un candidato alternativo, toda vez que el procedimiento de elección del nuevo Presidente interino se realiza conforme al orden que el artículo 14.1 prevé para la sustitución del Lehendakari.
- Aunque nada se dispone al respecto, parece lógico suponer que la mayoría parlamentaria exigible para que la moción de censura prospere, es la absoluta, por analogía con los demás supuestos en que se regula esta figura.

c) Moción de censura en el área de su competencia.

- El Vicepresidente es un Consejero (artículo 17 Ley de Gobierno), cuyas funciones aparecen genéricamente denominadas en el Decreto de su nombramiento (artículo 23.2º, Ley de Gobierno).
 - En este sentido podrán ser objeto de moción de censura en los mismos términos que a los Consejeros que a continuación pasamos a exponer.
- Moción de censura a un Consejero.

Un Consejero puede cesar en su función por pérdida de la confianza parlamentaria (artículo 24.b,2.6).

En este sentido, el artículo 49.2º de la Ley de Gobierno precisa que "se podrá apreciar la responsabilidad directa de un Consejero, en el área de su competencia, median-

te la adopción de una moción de censura".

Los requisitos son los mismos que los exigidos para la moción de censura al Vicepresidente Primero en las funciones asumidas por delegación: mayoría absoluta de la Cámara, sin que se precise la propuesta de un candidato alternativo. Los efectos son la dimisión del censurado, caso de que la moción prosperase, y su sustitución.

Desde nuestro punto de vista, la introducción por el Estatuto de Autonomía de la figura de la responsabilidad directa de los Consejeros junto a la solidaria del Gobierno, puede no tener demasiado sentido dentro de las corrientes doctrinales en boga.

Parece poco coherente que un Consejero pueda cesar por pérdida de la confianza parlamentaria, cuando quien, en todo caso, la ha obtenido es el Lehendakari y su programa de Gobierno. Es lógico pensar que un Consejero actúe en desarrollo de ese programa de Gobierno, y que las posibles desviaciones deban ser corregidas por el propio Presidente del ejecutivo que puede cesarlo. Si el Presidente no cesa a un Consejero que incumple las líneas del programa de Gobierno, podríamos afirmar que comparte su responsabilidad. De cualquier forma, parece que esta responsabilidad individual del Consejero habrá que centrarla en cuestiones de su ámbito de discrecionalidad.

Lo que parece más presumible es que este sistema de moción de censura se utilice para presionar al Gobierno en determinada línea y que puede tener una gran importancia en Gobiernos minoritarios o de coalición.

En las Regiones italianas no aparece regulada esta materia de la forma apuntada. La censura a la Junta re-

gional, se caracteriza porque: a) recae sobre el ejecutivo en su conjunto y no individualmente; b) se basa en la ruptura de la relación de confianza; c) la censura debe perfeccionarse con la dimisión. Sin embargo, aparece prevista otra fórmula, la revocación que se caracteriza por los siguientes elementos: a) Puede aplicarse sobre uno o varios miembros del ejecutivo; b) puede basarse en motivos políticos o meramente técnicos o de capacidad; c) tiene efectos jurídicos inmediatos sin precisar la dimisión para su perfeccionamiento.

Pero es preciso señalar que en el caso italiano, la Junta completa es elegida por el Consejo.

En la Ley de 17 de noviembre de 1977 por la que se regulaba con carácter provisional las relaciones entre Congreso y Senado en el ejercicio del control parlamentario del Gobierno, posibilita a igual que en la Constitución italiana, la censura a todo el Gobierno.

d) La disolución de la Cámara.

Como hemos indicado más arriba el Parlamento Vasco puede verse disuelto por una decisión del Lehendakari (artículos 50 y 51 de la Ley de Gobierno). Esta es una característica diferencial de los ordenamientos vasco y catalán.

De hecho la disolución por parte del ejecutivo se ha entendido siempre como el elemento equilibrador que, en manos del gobierno, constituía la contrapartida a la facultad de exigir la responsabilidad política por parte del Parlamento. En la práctica, actualmente, la disolución arbitra

ria por parte del gobierno, puede servir como "big stick" para cohesionar la mayoría que apoye al gobierno, pero sobre todo puede servir para convocar elecciones anticipadas en el momento óptimo para el partido gubernamental.

Parece desmesurada esa política de utilización arbitraria de ese poderoso instrumento, cuando, en la práctica, los mecanismos de poner en juego la responsabilidad política gubernamental se han visto drásticamente recudiso vía "racionalización" parlamentaria. En todo caso el Parlamento Vasco es el único actualmente en funcionamiento que puede ser disuelto por el gobierno antes del fin de la legislatura.

B.3) LA FUNCION DE CONTROL-INSPECCION.

Teniendo en cuenta el carácter cada vez más excepcional del planteamiento de la responsabilidad política en los regímenes parlamentarios contemporáneos, no hay duda de que el control-inspección es actualmente fundamental.

De acuerdo con la caracterización que anteriormente hemos hecho del control-inspección y de conformidad con lo establecido por los Estatutos, el Reglamento del Parlamento de Cataluña, y la Ley de Gobierno y el Proyecto de Reglamento del Parlamento Vasco, podemos considerar como técnicas destinadas al ejercicio de esta actividad parlamentaria las siguientes: las interpelaciones, las preguntas, las comisiones de encuesta, las sesiones informativas de los Consejeros ante las Comisiones y las previsiones en materia de control de la legislación delegada.

a) Las interpelaciones.

La interpelación es una técnica de control parlamentario, caracterizada normalmente por versar sobre aspectos generales y de cierta importancia de la política del Gobierno y por su acusada carga fiscalizadora derivada, sobre todo, de la posibilidad de que concluya mediante la votación de una moción a través de la cual la Cámara fija su posición sobre la cuestión debatida (21).

En la regulación de las interpelaciones por el Reglamento del Parlamento de Cataluña podemos distinguir tres fases: presentación, debate y efectos posibles. En cuanto a la presentación deben destacarse los siguientes puntos:

- La formulación puede ser obra de los grupos parlamentarios o de los diputados individuales (artículo 123.1).
- La Mesa califica el escrito y si su contenido no fuera propio de interpelación ordenará su tramitación como pregunta escrita (artículo 123.2 y 3).
- El plazo mínimo entre presentación e inclusión en el orden del día del Pleno es de 10 días debiendo sustanciarse como máximo de tarde a la cuarta sesión plenaria después de la publicación (artículo 123.4 y 6).
- El criterio para la inclusión en el orden del día trata de respetar el orden de la presentación y de garantizar que todos los grupos puedan hacer uso del derecho de interpelar al Consejo Ejecutivo (artículo 123.5).

(21) Es difícil distinguir doctrinalmente entre interpelación y pregunta. Manzella (Il Parlamento. Il Mulino) dice que entre preguntas e interpelaciones sólo existe una diferencia cuantitativa. Volveremos más adelante sobre el tema.

La sustanciación de la interpelación tiene lugar en el Pleno interviniendo en primer lugar el interpelante y luego el Consejo Ejecutivo por espacio de diez minutos cada uno, existiendo a continuación la posibilidad de un turno de réplica de cinco minutos (artículo 124).

En cuanto a los efectos de la interpelación el artículo 125 prevé la posibilidad de que el interpelante presente una moción, cuestión de la que nos ocupamos al tratar de la función de impulso.

Veamos ahora el tratamiento que de las Interpelaciones se hace en el Proyecto de Reforma del Reglamento del Parlamento Vasco:

Concepto.— Deben versar sobre los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones referentes a determinados aspectos de su política. También pueden dirigirse al Lehendakari planteando la cuestión de si el Gobierno y su Presidente son solidarios con la política de un Consejero concreto.

Sujeto activo.— Pueden presentarlas los Parlamentarios pero con el conocimiento de su Grupo, expresado por el Portavoz al suscribir el oportuno escrito.

Sujeto pasivo.— Los miembros del Gobierno, incluido el Lehendakari; se cursarán al Gobierno por conducto del Presidente de la Cámara.

Calificación.— La Mesa constatará que en el escrito presentado se dan las condiciones típicas de la interpelación. De no ser así y con el acuerdo de los dos tercios, decidirá su tramitación como Pregunta.

Procedimiento.— Han de presentarse por escrito ante la Mesa del Parlamento. Transcurridos quince días desde la publicación, se incluirá en el Orden del Día del Pleno. Todas las Interpelaciones se sustanciarán ante el Pleno, correspondiendo un turno de exposición al interpelante, la contestación al Gobierno (ambas por un tiempo máximo de diez minutos) y sendos turnos de réplica, que no podrán exceder de cinco minutos.

También en este caso la interpelación podrá concluir con la presentación de una moción que deberá sustanciarse en el Pleno. Nos hemos referido a ello en la función de impulso.

b) Las preguntas.

Las preguntas son un instrumento de control destinado fundamentalmente a solicitar una información sobre un aspecto muy concreto. Esta técnica resulta especialmente operativa y eficaz en la Cámara de los Comunes inglesa a través del procedimiento del "question time" caracterizado por garantizar la actualidad de las preguntas, y la rapidez y vivacidad del debate. Los restantes ordenamientos tratan, con mayor o menor éxito, de seguir la pauta británica y en este sentido se pueden detectar una cierta influencia inglesa en el Reglamento del Parlamento de Cataluña.

El objeto de la pregunta debe ser un interrogatorio "sobre un hecho, una situación o una información, sobre si el Gobierno ha tomado o va a tomar alguna providencia en relación con un asunto, o sobre si el Gobierno va a dirigir al Parlamento algún documento o a informarle acerca de algún extremo". No será admitida la pregunta de exclusivo interés personal de quien la formula.

En esta definición del objeto de las preguntas coincide tanto el Reglamento del Parlamento de Cataluña como el proyecto de Reglamento Vasco.

En el Reglamento Catalán se distinguen dos fases: presentación y respuesta. Con respecto a la presentación deben destacarse los siguientes elementos:

- La presentación corresponde a los diputados individuales artículo 127.1).
- Presunción de que se solicita respuesta escrita o bien oral en Comisión (artículo 127.1).
- Las preguntas sobre las que se desee respuesta oral en el Pleno podrán ser presentadas hasta el día antes de la sesión correspondiente (artículo 128.1 y BOP 18).
- El criterio de inclusión de las preguntas en el orden del día es el mismo que para las interpelaciones regulado por el artículo 123.5.

En cuanto a la respuesta, ésta puede ser oral o escrita y producirse en Comisión o en el Pleno, reservándose en cada sesión una hora para la contestación de preguntas orales (artículo 128.2). El debate de las mismas, con turno de réplica incluido, deberá ser rápido de acuerdo con las previsiones del artículo 128.5.

Señalemos finalmente que la contestación por escrito a las preguntas deberá realizarse dentro de los 15 días siguientes a la publicación de la pregunta.

Tanto en el caso catalán como en el vasco es la Mesa la que decide sobre si la pregunta se ajusta a las normas

establecidas, y la envía para su publicación en el Boletín Oficial.

En el proyecto de Reglamento de la cámara vasca se afina más el contenido de la pregunta oral al exigir que "cuando se pretende la respuesta oral ante el Pleno, el escrito no podrá contener más que la escueta y estricta formulación de una sola materia". Para este tipo de preguntas es mucho más ágil la regulación del Parlamento catalán que la prevista en el proyecto de Reglamento vasco. Si en el caso de Cataluña el parlamentario puede presentar una pregunta con respuesta oral en el Pleno hasta el día antes de la sesión prevista, en el caso del País Vasco el plazo exigido es de ocho días lo que pone en duda la eficacia y la capacidad para recoger temas de actualidad de este instrumento de inspección. En este mismo campo es también un elemento restrictivo la regulación que prevé el proyecto reglamentario vasco al exigir que se reitere la pregunta que planteaba una respuesta oral en el Pleno si esta no había podido ser respondida en la sesión prevista. En Cataluña el pase a la siguiente sesión es automático. Quizás se intentan suplir esas restricciones con la formulación de preguntas urgentes, pero debemos recordar que para que sean admitidas a trámite debe mediar una decisión en ese sentido del Presidente de la Cámara vasca, de acuerdo con la Junta de Portavoces y una vez oído el gobierno.

c) Las comisiones de investigación.

Las Comisiones de investigación o de encuesta permiten a los Parlamentarios reunir una completa información sobre cualquier materia de interés público. En el derecho comparado las Comisiones de encuesta con mayores poderes

—comparables a los de los Tribunales de Justicia— y de mayor eficacia son las de las Cámaras norteamericanas mientras que en los regímenes parlamentarios europeos son normalmente bastante reducidos.

De acuerdo con el artículo 48 la regulación que de las mismas ofrece el Reglamento catalán se aproxima más al modelo europeo que al norteamericano. Los aspectos más sobresalientes de dicha normativa son los siguientes:

- Serán creadas por el Pleno a propuesta de la Mesa o a iniciativa de dos grupos parlamentarios, de la quinta parte de los diputados o del Consejo Ejecutivo.
- Elaborarán un Plan de Trabajo y podrán requerir, por conducto del Presidente del Parlamento, la presencia de cualquier persona para prestar declaración. Esta facultad es similar a la práctica americana de los "hearings" pero con la salvedad de aquí no se prevé la obligación de comparecer ni de declarar.
- Redactarán un dictamen que será discutido por el Pleno.
- Las conclusiones aprobadas por el Pleno serán comunicadas al Consejo Ejecutivo y eventualmente al Ministerio Fiscal.

La regulación prevista en el proyecto reglamentario vasco restringe la posibilidad de utilización de ese instrumento de inspección o encuesta al exigir el acuerdo de tres grupos parlamentarios, en vez de los dos mencionados en el caso catalán. También se plantea la necesidad de que el carácter de las reuniones y deliberaciones de la Comisión será secreto hasta que el Pleno apruebe el dictamen, salvo que acuerde el carácter reservado de su contenido. En cambio se

regula la obligatoria comparecencia de los requeridos a informar ante la Comisión, aspecto este no previsto en el caso catalán.

d) Las sesiones informativas de los Consejeros ante las Comisiones.

Este mecanismo, regulado por el artículo 131 del Reglamento, resulta indiscutiblemente eficaz para llevar a cabo la función de control-inspección pues, como afirma M. Gerpe, "permite un conocimiento directo e inmediato del desarrollo del programa de gobierno y garantiza sustantivamente la supremacía formal de las Cámaras" (22).

En Cataluña, el Reglamento de la Cámara establece que dichas sesiones pueden celebrarse a petición de los Consejeros o a solicitud de una comisión previo establecimiento del tema o temas del orden del día. La sesión se desarrolla de acuerdo con las siguientes fases: exposición oral del Consejero, suspensión máxima de cuarenta y cinco minutos para que los diputados preparen preguntas a formular al Consejero, formulación de las preguntas y respuestas del Consejero. El Reglamento establece un límite máximo de duración que resulta razonable (cuatro horas) y permite que el Consejero vaya asistido de funcionarios de su departamento.

En el proyecto de nuevo Reglamento del Parlamento Vasco no se contempla este tipo de sesiones informativas,

(22) Manuel Gerpe, en I. Molas y otros. El Parlamento de Cataluña. Barcelona, Ariel, 1981, p. 227.

pero en cambio se han utilizado hasta ahora a través de un mecanismo indirecto. En efecto, se utiliza el artículo 34.2 del Reglamento provisional de las Cortes de 1977, hoy ya no vigente, en el que se establece que la Comisión, a través del Presidente de la Cámara, podrá requerir la presencia de autoridades y funcionarios públicos que sean competentes por razón de la materia objeto de debate, al solo efecto de informar a la Comisión sobre los extremos que le fueron consultados.

B.4) LA PRACTICA DE LA FUNCION DE CONTROL.
(Abril 1980 - diciembre 1982).

a) Cuestión de confianza, moción de censura y disolución de las Cámaras.

Durante estos treinta y dos meses de actividad no se han dado casos en los que el Gobierno Vasco o el Gobierno Catalán hayan planteado la Cuestión de Confianza, ni tampoco se ha producido una disolución anticipada de la Cámara, aunque de hecho este último supuesto sólo puede plantearlo el Gobierno Vasco.

En cambio sí se ha estrenado el mecanismo de la moción de censura en el Parlamento de Cataluña. En efecto, durante el Debate, preceptivo al inicio de cada período de sesiones de septiembre, sobre la política general del Gobierno, el Secretario General del PSUC, al explicar el voto de su grupo parlamentario, anunció que al finalizar la Sesión su grupo presentaría una Moción de Censura al Presiden

te Pujol, planteando como candidato al Diputado no Adscrito Josep Benet, que se había presentado como independiente encabezando las listas del PSUC por Barcelona, en las elecciones de 1980. Ello ocurría a primeros de septiembre de este año.

De hecho, las dos exigencias que plantea el artículo 87 del Estatuto Interior se cumplieron: un mínimo de 14 diputados, el grupo del PSUC tiene 20 diputados actualmente, y la presentación de un candidato alternativo.

Durante los cinco días del plazo de "enfriamiento" los diversos grupos plantearon su estrategia, acusando al PSUC de oportunismo y electoralismo ya que se conocía ya la fecha del 28 de octubre como la inminente cita electoral. En los dos días previstos, en que se podían presentar mociones alternativas, ningún grupo usó de esa prerrogativa, a pesar de las invitaciones del grupo comunista a los socialistas para que así lo hicieran.

Después de celebrado el debate reglamentariamente previsto se procedió a la votación que arrojó un resultado desfavorable a la moción, sólo fue votada por el grupo del PSUC, pero que dejó en una minoría relativa al gobierno al abstenerse los demás grupos y diputados no adscritos, con la excepción del grupo de Esquerra que apoyó al gobierno de Jordi Pujol.

En todo caso se confirmó en la sustanciación de esta moción, las dificultades que plantea la regulación constructiva de la censura. Es de hecho un mecanismo de practicidad casi imposible en un sistema multipartidista, confundiendo crítica el gobierno con alternativa al mismo, demostrando además que no puede en principio darse una opo-

sición a un gobierno, que al mismo tiempo sea mayoritaria. Parece que el legislador extendiendo el principio de la moción de censura constructiva a todo el ordenamiento autonómico, y restringiendo además su uso (en Andalucía se precisa contar con un cuarto de los diputados para poder hacerlo) pretenda hacer coincidir estabilidad de gobierno, con duración de la legislatura.

Ya hemos dicho que en el País Vasco no se ha dado este supuesto. Pero debemos señalar que al establecer en una sexta parte de los diputados el número necesario para presentar una moción de censura, impide su ejercicio a cualquier grupo por separado, ya que ninguno de los presentes en la Cámara llegan a los diez diputados.

b) La práctica de los instrumentos de la función de control-inspección.

b.1) Interpelaciones:

Este es quizás uno de los mecanismos de inspección más utilizados, sobre todo si tenemos en cuenta su carácter de "peso pesado" dentro de los mismos. Dejando para más adelante la colocación de este instrumento dentro del conjunto de la utilización de la función de control-inspección, vamos a cuantificar su frecuencia distribuyendo por grupos parlamentarios el total obtenido.

En el Parlamento de Cataluña se han presentado en el período considerado (abril 1980-noviembre 1982) un total de 101 interpelaciones. En el Parlamento Vasco el total ha sido de 69.

<u>PARLAMENTO DE CATALUÑA</u>		<u>PARLAMENTO VASCO</u>	
Grupo Socialista.....	43	Grupo Socialista.....	44
Grupo del PSUC	34	Grupo Euskadiko Ezkerra .	13
Grupo Centrista	7	Grupo Centrista	1
Grupo de Esquerra	9	Grupo Mixta (AP)	7
Conv. i Unió	1	Grupo Mixto (EPK)	4
Dip. no adscritos	8		
TOTAL	101 (23)	TOTAL	69

Ante esta panorámica podemos subrayar varios aspectos. La utilización de los instrumentos de inspección, en este caso las interpelaciones, aumenta en razón de la no participación en el área de gobierno, y a medida que las distancias ideológicas aumentan. En Cataluña el 76% de las interpelaciones las han presentado socialistas y comunistas. En el País Vasco son los socialistas los que destacan claramente, con un 63% de las interpelaciones, y si sumamos a ese porcentaje las interpelaciones de los diputados de Euskadiko Ezkerra y las cuatro del EPK (cuyo diputado pasó posteriormente a engrosar las filas de Euskadiko), el índice sube hasta el 88%. Ahorabien conviene señalar que los Socialistas Vascos presentaron un total de 13 interpelaciones con el mismo contenido (criterios seguidos por cada Consejería en la elabora

(23) Como puede observarse la suma total es de 102, pero lo que ocurre es que una interpelación fue presentada por el Grupo del PSUC y el de Esquerra conjuntamente, por lo que se les cuantifica a ambos grupos.

ción del Programa de Gastos de su Departamento en el período mayo-diciembre de 1980) y dirigidas a cada una de las Consejerías. De las 13 sólo se contestaron las de Cultura, Interior y Economía y Hacienda, siendo las restantes retiradas.

Un elemento diferencial importante entre los dos Parlamentos es el destino de las distintas interpelaciones. En el Parlamento de Cataluña el 90% se dirigían genéricamente al Consejo Ejecutivo, y era el mismo Consejo quien decidía qué Consejería asumía la respuesta. En el País Vasco alrededor del 60% de las interpelaciones tenían un claro destinatario, una determinada Consejería. Si añadimos a ello que en un caso se ha utilizado con bastante frecuencia (más de un tercio) la continuación del debate a través de la presentación de una moción consecuencia de interpelación, mientras que en el País Vasco no se ha utilizado ese mecanismo, entenderemos que en el primer caso la interpelación tiene un carácter más genérico, más destinado a propiciar un debate sobre la política global del gobierno, mientras que en el Parlamento Vasco quizás no se ha producido con claridad el deslinde entre el ámbito material de las interpelaciones y el de las preguntas escritas.

También podemos señalar que normalmente las interpelaciones son presentadas individualmente por diputados, y sólo excepcionalmente por el grupo genéricamente considerado. Así en Cataluña el PSUC en 11 ocasiones, los socialistas en 6 y los de Esquerra en 4, han presentado como grupo sus interpelaciones. En el País Vasco ese tipo de presentación sólo se dio al principio de la legislatura, firmando en cuatro ocasiones respectivamente los grupos de Socialistas Vascos y Euskadiko Ezkerra de forma no individualizada. No creemos que ello se deba a consideración sobre la mate-

ria tratada, cuya especificidad no hemos constatado, sino por la simple razón de que es el portavoz quien plantea la interpelación.

La temática planteada en las interpelaciones ha sido muy variada. Podemos reseñar en todo caso la reiteración en determinados temas: cooperativismo, servicios sociales, disolución cámaras agrarias, temas culturales y lingüísticos, etc. Estas interpelaciones han sugrido a veces como respuesta a la falta de cumplimiento de alguna de las resoluciones parlamentarias, como ya hemos visto al hablar del impulso político.

b.2) Las preguntas.

En el ámbito de las preguntas parlamentarias las diferencias entre las dos Cámaras que consideramos son más intensas que las posibles coincidencias. Veamos ante todo el balance cuantitativo de este período de treinta y dos meses, repartiéndolo por grupos parlamentarios y por tipos de preguntas, según cual sea el medio utilizado para la respuesta:

i) Preguntas con respuesta oral en el Pleno:

<u>Parlamento de Cataluña</u>		<u>Parlamento Vasco</u>	
Conv. i Unió	11	Nacionalistas Vascos....	--
Grupo Socialista	50	Socialistas Vascos	17
Grupo PSUC	30	Euskadiko Ezkerra	9
Grupo Esquerra	22	Centristas Vascos	--
Centristas	11	G. Mixto (AP)	5
No adscritos	<u>7</u>	G. Mixto (EPK)	<u>5</u>
TOTAL	141	TOTAL	36

Como vemos las diferencias en la utilización de este mecanismo son notables. Esa diferencia es superior incluso a la que podría derivarse de la diferente composición numérica entre una y otra Cámara. En el Parlamento catalán el conjunto de los dos partidos más claros de oposición, socialista y comunistas, que representan el 40% de la Cámara, han presentado el 57% del total de preguntas con respuesta oral en el Pleno. Pero si lo comparamos con lo visto para las interpelaciones veremos que el resto de grupos han utilizado con notable frecuencia este instrumento, que permite una cierta actividad que difícilmente pone en peligro la tan deseada estabilidad del gobierno.

En el Parlamento Vasco si sumamos las preguntas planteadas por socialistas, diputados de Euskadiko Ezquerria y las presentadas por el diputado del EPK que posteriormente ingresó en el anterior grupo, observamos que constituyen el 86% del total, cuando en la práctica representan el 32% de los 49 diputados que asisten normalmente a las sesiones. Es significativo pues la inexistencia de preguntas por parte de los diputados del PNV o de la UCD, a pesar de que su uso no ponga en peligro la estabilidad del gobierno, y en cambio permita una mayor capacidad de presencia pública.

ii) Preguntas con respuesta oral en Comisión:

<u>Parlamento de Cataluña</u>		<u>Parlamento Vasco</u>	
Conv. i Unió	1	Nacionalistas Vascos	--
Grupo Socialista	13	Socialistas Vascos	27
Grupo PSUC	15	Euskadiko Ezkerra	39
Grupo Esquerria	--	Centristas Vascos	3
Grupo Centrista	--	G. Mixto (AP)	--
No adscritos	--	G. Mixto (EPK)	1
TOTAL	29	TOTAL	70

Aquí se produce un fenómeno contrario al que resulta normal en todo proceso de comparación entre el Parlamento Vasco y el Parlamento de Cataluña. El número de preguntas con respuesta oral en Comisión resulta mucho mayor en el País Vasco que en Cataluña. Existen dos posibles explicaciones a este fenómeno. Por un lado parece que se empezó utilizando más las preguntas a responder oralmente en el Pleno, pero ocurría que al estar incluidas en el último lugar del orden del día del Pleno, o no se respondían en la sesión, con lo que debían representarse, y perdían además actualidad, o bien se sustanciaban en un marco de aburrimiento y/o ausencia de muchos parlamentarios. Así si examinamos la utilización en el tiempo de ambos instrumentos observamos como si en 1980 se presentaron 12 preguntas con respuesta oral en el Pleno, por sólo 1 para la respuesta en Comisión, en 1982 el balance es de 7 para las de Pleno por 50, nada menos, en Comisión. Es evidente que los parlamentarios vascos de la oposición, 96% del total de preguntas presentadas, prefieren las respuestas en comisión, probablemente por dos motivos: por que realmente se responden y por que resultan más ágiles y respetan su actualidad.

Pero hay otra explicación a esta inflación, en relación al total de instrumentos inspectivos, de las preguntas a responder en Comisión. De hecho, en el Parlamento Vasco no está contemplada la figura de la sesión informativa con miembros del Gobierno. Así las sesiones de la Comisión en que se han presentado preguntas, se convierten en sesiones informativas, gracias a la tolerancia de las Presidencias de las Comisiones que permite superar el restringido ámbito de planteamiento, respuesta, réplica y dúplica previsto reglamentariamente. Tengamos en cuenta que todo ello se produce además en presencia de los medios de información, por lo que la sustanciación de la pregunta en Comisión no

presupone menoscabo alguno a su publicidad y difusión.

iii) Preguntas con respuesta escrita:

<u>Parlamentode Cataluña</u>		<u>Parlamento Vasco</u>	
Convergencia i Unió ..	9	Nacionalistas Vascos ...	--
Grupo Socialista	182	Socialistas Vascos	9
Grupo PSUC	74	Euskadiko Ezkerra	18
Grupo de Esquerra	10	Centristas Vascos	--
Centristas de Cat. ...	9	G. Mixto (AP)	--
No adscritos	<u>12</u>	G. Mixto (EPK)	<u>1</u>
TOTAL	296	TOTAL	28

A pesar de que normalmente existe una actividad mayor en todos los órdenes del Parlamento catalán con respecto del Parlamento Vasco, no puede dejarnos de sorprender la enorme diferencia entre esas 296 preguntas y las 28 planteadas en la Cámara vasca. Es curioso también constatar un fenómeno atípico en las instituciones parlamentarias, el superior número de preguntas orales con respecto al de preguntas escritas en el Parlamento vasco.

Normalmente las preguntas escritas son utilizadas por los llamados "back benchers" para mantener relaciones clientelares con los votantes de su distrito o ciudad, canalizar demandas de pequeños sectores o intereses, o incluso como método gratuito de consulta a la Administración del Estado.

¿Cuál puede ser la razón? Es evidente que hasta ahora no se ha producido aquí lo que ha ocurrido en Italia

en las últimas legislaturas, que ha bajado espectacularmente el número de preguntas escritas realizadas por los diputados en Roma, y en cambio ha aumentado mucho su procedimiento en los Parlamentos Regionales. Aquí no ha sido así, las cifras de preguntas escritas de los diputados catalanes y vascos en Madrid continúan siendo altas.

Pero en realidad la utilización de la pregunta escrita no tendría que ser un patrimonio de la oposición como vuelve a ocurrir aquí. Del total de preguntas que plantean respuesta por escrito, en Cataluña un 87% han sido presentadas por socialistas y comunistas, y en el País Vasco lo ha sido en un 100% por parte de socialistas y diputados de Euzkadiko Ezkerra. Los diputados de los partidos del gobierno, o partidos afines apenas han manifestado interés en la utilización de un instrumento que no pone en peligro en absoluto al gobierno, ya que se reproduce exclusivamente en los Boletines Oficiales (en el País Vasco ni eso), y no tiene trascendencia pública. En cambio, puede ser utilizado, como decíamos, para mantener una actividad primordial de todo diputado, reflejar parlamentariamente su área de influencia, o sobre todo su aspiración a ampliarla. Probablemente los diputados de CiU o del PNV utilicen otros medios más directos para intentar resolver los problemas de su área de influencia social o local.

En el caso del País Vasco conviene subrayar también que la preferencia de los partidos de la oposición por las interpelaciones o las preguntas con respuesta oral reflejan que en este campo se continúa utilizando el instrumento rogatorio como vía continua de hotigamiento al Gobierno, y se eligen aquellos mecanismos que generen más directamente el debate en la Cámara y la difusión del mismo.

CUADRO RESUMEN POR GRUPOS PARLAMENTARIOS DE LAS INICIATIVAS DE INSPECCION PARLAMENTARIA

	INTERPELACIONES	PREGUNTAS ORALES	PREGUNTAS ORALES COMISION	PREGUNTAS ESCRITAS	TOTAL DE INICIATIVAS DE INSPECCION
CIU	1	11	1	9	22
PSC	43	50	13	182	288
PSUC	33+1 (*)	30	15	74	153
ERC	8+1 (*)	22	--	10	41
CC-UCD	7	11	--	9	27
No adscritos	8	7	--	12	27
TOTAL	101 (*)	141	29	296	557 (*)

PARLAMENTO DE CATALUÑA

	INTERPELACIONES	PREGUNTAS ORALES	PREGUNTAS ORALES COMISION	PREGUNTAS ESCRITAS	TOTAL DE INICIATIVAS DE INSPECCION
PNV	--	--	--	--	--
PSV	44	17	27	9	97
EE	13	9	39	18	79
CV-UCD	1	--	3	--	4
AP	7	5	--	--	12
EPK	4	5	1	1	11
TOTAL	69	36	70	28	203

PARLAMENTO VASCO

(*) Recuérdese que se ha presentado una interpelación conjunta por los grupos de ERC y PSUC, lo que hace variar las cifras globales.

b.3) Balance global de los instrumentos de inspección en ambos Parlamentos.

En la actividad de inspección el Parlamento catalán presenta un nivel de actividad apreciable, muy por encima de lo que su capacidad legislativa podría dar a suponer. En este terreno la actividad de los grupos de la oposición al gobierno de Convergencia i Unió ha sido determinante. El grupo socialista con un 24'4% de escaños ha protagonizado el 51'6% del total de la actividad de inspección. El grupo comunista con un 14'8% de los escaños lo ha hecho en un 27'4%. Entre los dos pues representan el 79% del total de esa actividad. Se observa que existe una cierta sobreutilización del considerado "peso pesado" de los mecanismos de inspección: las interpelaciones. Ello deriva de dos factores, por un lado tiene la ventaja con respecto a las proposiciones no de ley que siempre las interpelaciones son tratadas en el Pleno, con lo que consiguen la máxima difusión, y si el grupo que la presenta lo cree conveniente puede presentar una Moción consecuencia de la misma, que a su vez es tratada en el Pleno. Además esa Moción puede ser controlada en su cumplimiento por alguna de las Comisiones de la Cámara, utilizando el mecanismo, ya mencionado más arriba, previsto en el artículo 126 del Reglamento. Por otra parte la interpelación resulta en conjunto más agresiva que la pregunta oral. Pensamos que el mecanismo de las preguntas orales puede estar en regresión con respecto a las interpelaciones.

En el Parlamento Vasco se da la misma capacidad de protagonismo de la izquierda en la utilización de los mecanismos de inspección. Así los grupos socialista y Euzkadiko Ezkerra que representan el 27% del total teórico de 60 diputados, y más realmente el 32% del total de 49 dipu-

tados presentes, ha planteado el 92'1% del total de instrumentos de inspección utilizados en estos 32 meses. En el lado opuesto, dejando a un lado al PNV que con un 51% de los escaños reales no ha utilizado una sola vez esos instrumentos, tenemos el grupo de Centristas Vascos-UCD, que con el 12% de los escaños sólo representa el 2% de las iniciativas de inspección. Es pues un grupo inoperante que además no puede aducir su presencia en el gobierno, ni su apoyo explícito al mismo.

En conjunto el Parlamento catalán parece bastante más activo y equilibrado en su actividad que el Parlamento Vasco.

B.4) LOS MECANISMOS DE SEGUIMIENTO DE LAS CAMARAS.

El artículo 126 del Reglamento del Parlamento Catalán y su aplicación.

Vamos a referirnos a continuación al único mecanismo de seguimiento previsto para controlar el cumplimiento de las iniciativas de impulso de los Parlamentos catalán y vasco. En realidad en el Parlamento vasco no existe ningún instrumento de ese tipo, y desconocemos si en el futuro Reglamento existirá. Por ello nos referiremos exclusivamente al Parlamento catalán y examinaremos con detenimiento la regulación prevista en el artículo 126 de su Reglamento.

a) Introducción.

¿Qué ocurre si el Gobierno no cumple las resoluciones aprobadas por el Parlamento? ¿Cuál es la responsabilidad que con

trae el Gobierno en este último supuesto? En realidad, habida cuenta de que, como subraya M. Gerpe (24), los actos parlamentarios realizados en el ejercicio de la función de impulso político no son ius cogens, el Gobierno no contrae más que una responsabilidad política ante el Parlamento en virtud de la cual éste puede controlar su cumplimiento y, en caso de inobservación o mal cumplimiento por parte del Gobierno, puede formular críticas e incluso presentar una moción de censura. Por todo ello, si el único mecanismo de control verdaderamente temible es la moción de censura y, como es lógico pensar, es bastante poco probable que un Gobierno se vea sometido a ella tan sólo por el incumplimiento de las directivas parlamentarias, debe concluirse que el ejecutivo goza de un cierto margen de discrecionalidad en cuanto a la puesta en práctica de las resoluciones aprobadas por el poder legislativo y, en consecuencia, debe matizarse la idea de la obligatoriedad y del carácter vinculante de las mismas.

De todos modos, si en los reglamentos parlamentarios aparecen disposiciones específicas que atribuyan de oficio a una instancia parlamentaria la misión de controlar el cumplimiento gubernamental de las directivas parlamentarias, no cabe duda de que el carácter vinculante de éstas se verá reforzado y de que al ejecutivo le resultará difícil sustraerse al mandato parlamentario sin una seria erosión de su imagen que podría serle perjudicial en el mo

(24) Véase I. Molas, M. Gerpe, J. Botella, J. Marcet, I. E. Pitarch. El Parlamento de Cataluña, Barcelona, Ariel, 1981, p. 207.

mento de las elecciones. El artículo 126 del Reglamento del Parlamento de Cataluña se inscribe plenamente en esta última línea constituyendo una novedad importante dentro del derecho parlamentario y por ello merecedora de ser estudiada con cierto detenimiento.

b) El artículo 126 del Reglamento del Parlamento de Cataluña.

El artículo 126 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, reproducido de manera prácticamente literal en el Reglamento del Parlamento de Andalucía y en el Reglamento del Parlamento de Galicia, no tiene equivalente en el proyecto de Reglamento del Parlamento Vasco. Establece un mecanismo parlamentario específico y permanente de seguimiento y de control del cumplimiento de las mociones por parte del Gobierno. En este sentido el mencionado precepto reglamentario, cuya sola existencia supone un reconocimiento de la fuerza vinculante de las mociones, señala que la Comisión parlamentaria a la que corresponda, por razón de la materia, controlará el cumplimiento de la moción, y que si el Gobierno la incumplía o no informaba sobre la misma al Parlamento, la cuestión pasará automáticamente al orden del día del primer Pleno que celebre la Cámara.

De esta regulación que acabamos de exponer sucintamente merecen destacarse, en nuestra opinión, tres elementos principales:

- b.1) El carácter limitado de su ámbito material de aplicación puesto que sólo se refiere a las mociones consecuencia de interpelación dejando al margen de

este instrumento de control otras formas de expresión del impulso político como son las resoluciones y las proposiciones no de ley.

- b.2) El pronunciamiento de que las mociones tienen carácter vinculante para el Gobierno y de que éste debe informar al Parlamento sobre el cumplimiento de las mismas.

- b.3) La atribución a un órgano parlamentario específico —en este caso las Comisiones Permanentes— de la misión de controlar el cumplimiento de las mociones por parte del ejecutivo. A nuestro juicio el tenor literal del artículo 126.1 implica que las Comisiones lleven a cabo de oficio esta tarea de control sin que sea necesaria una iniciativa previa de los diputados o de los grupos parlamentarios para exigirla. Esta interpretación nos parece la más coherente con la lógica inspiradora de un precepto tendente a garantizar el cumplimiento de las mociones puesto que este objetivo es más fácilmente conseguible si hay una instancia parlamentaria que por sí misma y de manera permanente tenga la obligación de controlar la actividad al Gobierno en este ámbito.

La necesidad de precisar este último extremo que hemos comentado así como otros aspectos procedimentales de terminó que la Mesa del Parlamento de Cataluña dictara unos acuerdos interpretativos en relación con el artículo 126 que vamos a examinar en el siguiente apartado.

c) Los criterios interpretativos y complementarios del artículo 126 del Reglamento del Parlamento de Cataluña.

La Mesa del Parlamento de Cataluña, en sesión celebrada el 16 de febrero de 1982, dictó unos acuerdos interpretativos y complementarios del artículo 126 del Reglamento que tienen un carácter ambivalente. Así, mientras las disposiciones tendentes a la concreción del procedimiento a seguir en los supuestos de aplicación del citado precepto reglamentario sirven para reforzar el carácter vinculante de las mociones, la exclusión del control de oficio por parte de las Comisiones supone, a nuestro entender, dejar sin efecto una de las mayores virtualidades del artículo 126 del Reglamento cual era la de impedir que el cumplimiento de ninguna moción pueda escapar al control parlamentario.

Veamos con mayor detalle este doble carácter de estos acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña. Entre los aspectos estrictamente procedimentales defen subrayarse los siguientes:

- c.1) La determinación por parte de la Mesa del Parlamento, oída la Junta de Portavoces, de la Comisión a la que corresponde el control del cumplimiento de la moción por parte del Consejo Ejecutivo. El Presidente del Parlamento comunica también al Gobierno la Comisión ante la cual debe rendir cuentas.
- c.2) El otorgamiento de 15 días al Gobierno para que, una vez concluido el plazo fijado en la moción para su cumplimiento, informe a la Comisión correspondiente sobre el mismo. En el supuesto de que en la moción no

figurase ningún plazo concreto, el Consejo Ejecutivo dispone de cuatro meses para dar cuenta a la Comisión del cumplimiento de la moción.

- b.3) El establecimiento de una normativa para el debate en Comisión que permite la intervención de todos los Grupos parlamentarios en el mismo y que puede terminar, si un Grupo Parlamentario o un diputado miembro de la Comisión lo solicita, con un pronunciamiento explícito de la Comisión sobre el cumplimiento o no de la moción por parte del Consejo Ejecutivo.

Por lo que respecta a la cuestión de fondo, estos acuerdos interpretativos se inclinan por dejar en manos de un Grupo parlamentario o un diputado miembro de la Comisión la iniciativa para que ésta se pronuncie obligatoriamente sobre el cumplimiento o no de una moción o sobre si el Consejo Ejecutivo ha dado cuenta o no del asunto. Si la Comisión entiende que ha habido incumplimiento o comprueba que el Consejo Ejecutivo no ha efectuado ninguna comunicación al respecto, el asunto, conforme al artículo 126.3 del Reglamento, debe ser trasladado al Presidente del Parlamento para que lo incluya en el orden del día del primer Pleno de la Cámara. Los acuerdos interpretativos prevén también que el criterio de la Comisión no será necesario cuando el incumplimiento de la moción o la no rendición de cuentas por parte del Consejo Ejecutivo sea objetivamente constatable por no haber enviado la documentación requerida o no haber solicitado la celebración de una sesión informativa ante la Comisión correspondiente. En este supuesto un diputado o un Grupo parlamentario, puede comunicar el asunto a la Mesa o al Presidente del Parlamento, el cual, tras efectuar las averiguaciones pertinentes, lo incluirá en el orden del día del primer Pleno de la Cámara.

Señalemos, por último, a este respecto que en los acuerdos interpretativos no figura normativa alguna que regule el debate en el pleno sobre el cumplimiento o no de las mociones, aunque entendemos que no debe diferir mucho de la prevista para las Comisiones con la particularidad de que si al final se produce una votación desfavorable para el Gobierno el procedimiento no puede ir ya más allá y por lo tanto el pronunciamiento de la Cámara tiene un valor estrictamente "político".

En definitiva, estos acuerdos interpretativos, a pesar de las positivas precisiones procedimentales que introducen en relación con la aplicación del artículo 126 del Reglamento, no garantizan el seguimiento por parte de las Comisiones del cumplimiento de todas las mociones aprobadas por el Parlamento porque sustituyen la iniciativa de oficio de las Comisiones por la iniciativa facultativa de los diputados o Grupos parlamentarios. A nuestro juicio hubiera sido deseable atribuir de oficio a las Mesas de las Comisiones la tarea de dinamización de las facultades de control de las Comisiones parlamentarias previstas por el artículo 126 del Reglamento.

d) El artículo 96 de la Ley del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad.

Este precepto del llamado "Estatuto Interior de Cataluña" introduce una novedad importante en la materia que estamos tratando por cuanto extiende el control parlamentario al cumplimiento que hace el Consejo Ejecutivo de las resoluciones y las proposiciones no de ley. Esta previsión legal es, a todas luces lógica por cuanto el valor, como instrumento de impulso político, de las resoluciones

de los debates generales o de las proposiciones no de ley es equivalente al de las mociones consecuencia de interpelación y, por lo tanto, resultaba incoherente que el artículo 126 del Reglamento solamente fuera de aplicación para éstas últimas.

El artículo 96 de la Ley del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad obligará a una reforma del Reglamento de la Cámara catalana, en el sentido de incluir el cumplimiento de las resoluciones y las proposiciones no de ley como objeto de control por parte de las Comisiones parlamentarias.

e) La práctica parlamentaria en Cataluña.

Como hemos indicado examinaremos la aplicación del artículo 126 del Reglamento del Parlamento de Cataluña a partir de la publicación de los criterios interpretativos y complementarios del citado precepto, es decir, desde febrero de 1982 hasta el momento de redactar estas páginas. En este lapso de tiempo el legislativo catalán ha aprobado un total de 14 mociones consecuencia de interpelación cuyas posteriores vicisitudes parlamentarias vamos a tratar de poner en relieve a continuación.

Ante todo debe señalarse que la Mesa del Parlamento ha cumplido escrupulosamente el apartado 1 de los criterios interpretativos y complementarios del artículo 126 del Reglamento en el sentido de determinar la Comisión a la que corresponde el control del cumplimiento de la moción por parte del Consejo Ejecutivo. Por lo que respecta de modo estricto a dicha tarea de control las cifras son las siguientes: 4 mociones han sido cumplidas totalmente

por el Gobierno o la información suministrada sobre las mismas a la Comisión parlamentaria ha sido considerada tá cita o explícitamente satisfactoria; 5 mociones se encuen tran todavía dentro del plazo de que dispone el Consejo Ejecutivo para dar cuenta de su cumplimiento; finalmente, hay cinco mociones sobre las que no existe constancia par lamentaria de su cumplimiento por parte del Gobierno.

Las formas a través de las que el Consejo Ejecu tivo ha dado cuenta del cumplimiento de las mociones han sido diversas: en un caso mediante el envío de un Proyecto de Ley, en otro a través de una sesión informativa, y en dos ocasiones ha remitido al Parlamento una documenta ción acreditativa del cumplimiento de la moción. En cuanto a las cinco mociones respecto de las cuales el Parlamento no ha recibido comunicación alguna del Consejo Ejecutivo, debe subrayarse que ello supone, además del eventual in cumplimiento de la moción en sí misma, una vulneración del apartado 2 de los criterios interpretativos y comple mentarios del artículo 126 del Reglamento. Sobre esta cuestión es preciso destacar también que hasta el momento ningún Diputado o Grupo parlamentario ha denunciado este hecho.

En defintiiva, los datos recogidos permiten con cluir que en la corta experiencia de diez meses los rite rios interpretativos y complementarios del artículo 126 del Reglamento han tenido una aplicación del 50% en rela ción con uno de los apartados más importantes de los mis mos —la obligación del Consejo Ejecutivo de dar cuenta al Parlamento del cumplimiento de las mociones— sin que ello haya servido para estimular la iniciativa del con trol por parte de los Diputados o Grupos Parlamentarios, lo cual parece confirmar los inconvenientes de no atribuir de oficio este control a las Comisiones.

— IV.3 —

FUNCION PRESUPUESTARIA

A) INTRODUCCIÓN.

El presupuesto de cualquier comunidad política ha sido siempre expresión numérica de las actividades que sus gobernantes pretenden llevar a cabo. Ello explica la gran importancia que la aprobación del Presupuesto, como expresión del gasto público, ha tenido en la consolidación del Parlamento como núcleo institucional básico.

Sabido es que las Asambleas de representación popular (Parlamento, Cortes...) nacieron ante todo como cámaras de control financiero, donde se desarrollaba la pugna entre monarcas y representantes parlamentarios. La famosa frase "no taxation without representation" expresa con claridad el origen de los modernos parlamentos. En Inglaterra durante los siglos XVIII y XIX los parlamentarios fueron aumentando sus prerrogativas en ese campo, y a la autorización para percibir impuestos añadieron, como corolario, el

control general del gasto público. En la misma Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano se dice: "Todos los ciudadanos tienen el derecho de constatar por sí mismos o por sus representantes la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo, y de determinar la cuota, la base, la recaudación y la duración".

Así, progresivamente, la autorización presupuestaria pasó a ser monopolio del Parlamento, que rápidamente la fue convirtiendo en un eficaz medio de control político de la actividad gubernamental. Evidentemente, esa situación se ha modificado a medida que el Estado contemporáneo ha incrementado su actividad, el ejecutivo su protagonismo, y consecuentemente el Parlamento ha perdido peso. Actualmente las Asambleas son incapaces de abordar eficazmente el examen del Presupuesto del Estado, tanto por su volumen como por los problemas de distribución que implican. El Presupuesto se les presenta como una estructura compleja, global, donde casi parece imposible modificar alguno de sus elementos.

De hecho, si el Presupuesto ocupaba un lugar clave en la relación Monarca-Parlamento lo era por razones político-constitucionales (1). Hoy es evidente que el Presupuesto ocupa un lugar nuclear, pero a resultas del protagonismo del gasto público dentro del conjunto de la actividad económica, y por ello todavía hoy el Presupuesto puede conside-

(1) Véase Rodríguez Bereijo: "La Ley de Presupuestos en la Constitución Española de 1978", dentro del libro colectivo Hacienda y Constitución, Madrid, IEF, 1979, p. 162.

rarse "la espina dorsal de toda la estructura del Estado" (2), pero en cambio su autorización parlamentaria ha perdido toda la excepcionalidad de antaño. Así podemos constatar cómo los momentos claves en que se descarga toda la tensión parlamentaria se generan por muy diversos motivos, casi siempre muy directamente políticos, y en cambio la discusión presupuestaria ha ido convirtiéndose en una discusión técnica, ritualista, en la que el Ejecutivo domina claramente.

En ese contexto se ha llegado a afirmar:

"Le Parlement ne controle plus l'exécutif au niveau financier, il ne fait que ratifier les décisions prises par celui-ci. L'autorisation parlementaire, clef de voûte du droit financier, devient, donc, une simple formalité" (3).

En efecto, en muchos países el proceso de discusión presupuestaria se ha "racionalizado" imponiendo límites estrictos a la actuación de los parlamentarios.

"Les restrictions au droit d'amendement, les délais impératifs imposés au déroulement de la discussion, l'utilisation du "vote bloqué" par le gouvernement, la nécessité de voter les dépenses par grandes masses contraignent les assemblées à entretenir le projet gouvernemental (le rejet de ce projet n'étant pas possible) sans lui apporter de modifications importantes". (4)

(2) Frase de RUDOLF GOLDSCHIED citada por RODRIGUEZ BERELJO, op.cit., p. 162 .

(3) PIERRE LALUMIERE, "Les débats budgétaires ont-ils encore un intérêt?" en Le Monde, de 30 de enero de 1963.

(4) PIERRE LALUMIERE, Les Finances publiques, 1976, Armand Colin, París, p. 290.

Se ha querido constreñir al Parlamento a aceptar o rechazar en bloque el proyecto presentado; como el rechazo del Presupuesto presentado por el Gobierno no parece "oportuno" (sino es en el marco de la cuestión de confianza) ni técnica, ni políticamente, la discusión presupuestaria conduce a las asambleas a aceptar sin modificaciones importantes el proyecto del gobierno. De hecho, sólo se les permite escoger entre el "todo o nada", privándoles así de poderes reales y eficaces de control político. Una vez aceptado globalmente el proyecto gubernamental, y entrando en la discusión sección por sección, el ejecutivo cuenta con todas las bazas en su mano para llevar a buen puerto su proyecto.

Por otra parte el Presupuesto ha perdido sus condiciones básicas tradicionales, no es ni anual, ni universal, ni unitario, ya que la misma complejidad y volumen de la actividad estatal y su estructura de gasto imponen una constante aprobación de créditos extraordinarios, suplementos de crédito y demás instrumentos financieros que van configurando, "a priori", el que será nuevo Presupuesto.

¿Cómo puede pues abordar el Parlamento una discusión que se presenta como fundamental para examinar el conjunto de la actividad estatal, y que al mismo tiempo es una discusión tan difícil de abordar? No parece que se haya encontrado hasta ahora una respuesta efectiva y realizable a esa cuestión. Determinadas propuestas, presupuestos-marco con duración de cinco años, seguimiento por comisión, examen por muestreo de algunas partidas, no parecen que hayan tenido una gran efectividad o simplemente no han aplicado nunca, pero demuestran una cierta imaginación para abordar esa compleja función parlamentaria.

Es importante recordarlo, el Parlamento debe examinar, enmendar y aprobar o no el Presupuesto, y ello tiene sentido aún en nuestros días, y a pesar de lo dicho. Es indudable que no se puede hurtar al Parlamento la discusión del Presupuesto, o convertirlo en una mera aprobación formal. Y eso es así tanto por su tradición y arraigo entre los parlamentarios y en la opinión pública, como por que, recordémoslo una vez más, el presupuesto constituye "la espina dorsal de la actividad del Estado, su expresión numérica".

B) SU REGULACIÓN EN EL ESTATUTO DE CATALUÑA, EN EL ESTATUTO VASCO Y EN LOS REGLAMENTOS DE LOS PARLAMENTOS RESPECTIVOS.

El Presupuesto de la Generalidad o de la Comunidad Autónoma Vasca no es sin duda una ley más, y como tal no parece oportuno incluirlo simplemente en la genérica función legislativa, aunque sea como un procedimiento especial (5). Ante todo se trata de una materia de iniciativa exclusivamente gubernamental, cuya discusión está sometida a diversas limitaciones materiales, y que incluso puede ser objeto de regulación especial para su debate y votación.

Se ha discutido mucho acerca del carácter de la Ley de Presupuestos. Se ha defendido su consideración merament formal, como simple ley de aprobación del Parlamento a un Presupuesto dado, e incluso se ha afirmado que:

"Si el Derecho constitucional conociera fórmulas de expresión del Parlamento ajenas a la ley, tal vez no se utilizara la forma legal para aprobar el Presupuesto". (6)

(5) Esta es la opción a que se acoge MANUEL GERPE en "Las funciones del Parlamento de Cataluña", dentro de El Parlamento de Cataluña de ISIDRO MOLAS y otros, Ariel, Barcelona 1981, pp. 195 y 196. En su argumentación sigue literalmente la ordenación reglamentaria.

(6) Es una afirmación de IGNACIO BAYON MARINE en Aprobación y control de los gastos públicos, Madrid, IEF, 1972, p. 47. Bayón sigue a Biscaretti di Ruffia que defiende un criterio de competencia parlamentaria puramente formal en la discusión y examen del Presupuesto.

Sin entrar en el fondo de la cuestión (7) quisiéramos afirmar, a partir de lo ya expuesto, que nos parece superfluo e incluso superada esa polémica, y de hecho creemos que nos encontramos ante una función del Parlamento que goza de una propia especificidad, y como tal vamos a considerarla.

B.1) ELABORACION DEL PRESUPUESTO.

Si pasamos a examinar el principio presupuestario de competencias que delimita el marco de actuación e intervención de las distintas instituciones de las Comunidades Autónomas en el proceso de elaboración del Presupuesto concluiremos que los Estatutos establecen al respecto una capacidad compartida entre Gobierno y Parlamento. En efecto, por una parte el artículo 30 del Estatuto catalán afirma:

"El Parlamento representa al pueblo de Cataluña y ejerce la potestad legislativa, aprueba los presupuestos, impulsa y controla la acción política y de gobierno".

Más adelante se añade (artículo 49):

"Corresponde al Consejo Ejecutivo o Gobierno

(7) Véase en todo caso los excelentes trabajos de RODRIGUEZ BEREIJO en Hacienda y Constitución, op.cit., y la introducción al libro de PAUL LABAND, El Derecho Presupuestario, Madrid, IEF, 1979. También el comentario de CAZORLA PRIETO a los artículos de la Constitución sobre el tema, publicados en Comentarios a la Constitución, GARRIDO FALLA y otros, Madrid, Civitas, 1980, pp. 1.413 y ss.

la elaboración y aplicación del presupuesto de la Generalidad, y al Parlamento su examen, enmienda, aprobación y control..."

Como vemos aquí se establece ya una nítida distinción con cualquier otra materia sometida a la reserva de ley. Aquí el Parlamento no goza de la potestad, reconocida en el artículo 32.6 del Estatuto, de presentar una proposición de ley que recoja un posible Presupuesto alternativo, ya que la iniciativa legislativa está en manos exclusivamente del gobierno.

Mucho más lacónico resulta el artículo 44 del Estatuto de Autonomía del País Vasco donde establece:

"Los Presupuestos Generales del País Vasco contendrán los ingresos y gastos de la actividad pública general y serán elaborados por el Gobierno Vasco y aprobados por el Parlamento Vasco de acuerdo con las normas que éste establezca".

Aunque el artículo 44 que hemos citado, solamente hable de aprobación por el Parlamento Vasco, lo cierto es que como en cualquier procedimiento legislativo ordinario, el Parlamento tiene derecho a la enmienda.

Ambas Comunidades Autónomas gozan de una clara autonomía para elaborar su Presupuesto, autonomía que se ampara en la genérica declaración del artículo 156.1 de la Constitución:

"Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles".

En ese sentido se dispone del "poder de crear un presupuesto propio, como expresión de la propia voluntad política de perseguir fines propios, en el modo considerado más ajustado a las propias necesidades y con el empleo de los instrumentos más idóneos" (8). Los mismos Estatutos podemos encontrar, aunque sea de forma implícita, argumentos a favor de ese principio de autonomía financiera, pero no insistiremos en ello.

Ahora bien, veamos cuáles son las posibles normas de aplicación a todo el ámbito estatal que pueden afectar ese principio de autonomía financiera. Cabría empezar considerando si el artículo 134 que la propia Constitución dedica al Presupuesto del Estado pueda aplicarse sin más a los presupuestos de las Comunidades Autónomas, o más en concreto al Presupuesto de la Generalitat de la Comunidad Autónoma Vasca. La cuestión que podría haber planteado algún que otro conflicto (al menos desde el punto de vista interpretativo), ha quedado superada por la aprobación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). En la LOFCA se atribuye a las CC.AA. el examen, aprobación y control de sus Presupuestos (artículo nº 17), y más adelante artículo nº 21), se enumeran una serie de principios generales que las CC.AA. han de tener en cuenta en el proceso presupuestario. Como afirma Recoder de Casso:

"El significado de la LOFCA en el orden de las fuentes del Derecho es, por lo que a la

(8) Definición que hace De Vita de autonomía financiera y que cita RECODER DE CASSO en "Presupuestos legales para la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos de las CC.AA.", en Presupuesto y Gasto Público, nº 9, Madrid, 1981.

materia presupuestaria atañe, el de una Ley marco, cuyo desarrollo deben realizar las propias CC.AA." (9).

Con respecto a la Ley General Presupuestaria (LGP) de 1977 cabe también realizar alguna precisión. Durante la discusión de la LOFCA en el Senado el grupo centrista intentó, sin éxito, introducir a la LGP como norma básica en el ámbito de las CC.AA. A pesar de que no se llegara a incluir tal disposición cabe recordar el carácter supletorio del derecho estatal, y por tanto de la LGP en aquellos casos en que las CC.AA. no dispongan de normas propias (10).

En el caso de las Comunidades consideradas pensamos que la posible aplicación del derecho supletorio ha de partir de la propia normativa que establecen sus Estatutos y demás disposiciones surgidas de la comunidad autónoma catalana y vasca.

Para la elaboración del Presupuesto se han seguido tradicionalmente diversos principios rectores que ayudasen a conseguir su objetivo esencial: el control por el Parlamento del dinero que se entrega al gobierno, de tal manera que se gaste para aquello que se concedió, y de la manera más eficaz posible. Así el Presupuesto ha de ser anual, único, universal y especializado. De esta forma el Parlamento puede abordar globalmente y partida por partida el total del gasto público presupuestado. Esos principios rigen también en la elaboración del Presupuesto

(9) RECODER DE CASSO, op.cit., p. 144.

(10) Es distinta la posición de CARLOS CALLEJA cuando relaciona Ley General Presupuestaria y Presupuestos de las CC.AA. y que también contrasta con la mantenida por el mismo Consejero Trias Fargas cuando de

de la Generalidad.

Ni el Estatuto catalán recoge en su artículo 49, ni el vasco en su artículo 44 el principio de anualidad, pero sí lo incluye la LOFCA en su artículo 21:

"Los presupuestos de las CC.AA. tendrán carácter anual e igual período que los del Estado..."

Por lo tanto no hay duda acerca de la inclusión de ese principio en el Presupuesto de la Generalidad y de la Comunidad Autónoma Vasca.

También la LOFCA ha previsto el supuesto de que los Presupuestos no se aprobasen antes del primer día del ejercicio económico correspondiente. En este caso quedaría automáticamente prorrogada la vigencia de los anteriores (artículo 21, apart. 2). Cabe aquí preguntarse cuál sería la postura del Ejecutivo catalán ante una reiterada negativa del Parlamento a aprobar un determinado Presupuesto. Nos parece claro que en este ámbito no es aplicable ni la delegación legislativa ni la vía normativa del decreto-ley, en un caso porque el Estatuto se hace eco del artículo 82, 1, de la Constitución que no permite la delegación legislativa sino en "materias determinadas" (11), y en el otro

fenderá el proyecto de Presupuesto de la Generalidad para 1981 (Diario de sesiones del Parlamento de Cataluña, nº 44, de 31 de marzo de 1981). Véase Carlos Calleja: "La institución presupostaria de la Generalitat de Catalunya", en Jornades sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, Barcelona, 1980.

(11) Véanse las distintas opiniones de RODRIGUEZ BEREIJO, op.cit., p. 229, CAZORLA, op.cit., p. 1.419, CALLEJA, op.cit., p. 433; donde consideran la procedencia o no de esas vías normativas.

caso porque no existe ni en el ordenamiento catalán, ni en el vasco tal vía normativa.

La referencia al período que se hace en la LOFCA plantea algunos problemas derivados generalmente de la necesaria sucesión temporal entre el Presupuesto del Estado y los de las CC.AA., sucesión obligada si se recuerda el porcentaje de participación de las CC.AA. en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos, y también por las frecuentes subvenciones o asignaciones que determinadas prestaciones de las CC.AA. requieren del Estado.

El Estatuto catalán recoge también lo que se conoce como principio de universalidad presupuestaria:

"El Presupuesto será único e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de la Generalidad y de los organismos, instituciones y empresas que de ella dependan" (art. 49).

En el texto estatutario vasco no queda claro ese principio:

"Los Presupuestos generales del País Vasco contendrán los ingresos y gastos de la actividad pública general" (art. 44).

Pero de hecho, al someterse a la LOFCA, su artículo 21 lo sanciona:

"Los Presupuestos de las CC.AA. (...) incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la misma".

De esta forma se excluye la posibilidad de autonomía financiera de los organismos, instituciones y empre-

sas dependientes de la Comunidad, y se establece el principio de unidad de Caja. Cada gasto deberá provenir de una partida previamente aprobada por el respectivo Parlamento, sin que ello signifique la afectación de ingresos determinados a gastos determinados que genera todo tipo de vicios y despilfarros.

Los Presupuestos de las CC.AA. han de respetar también el principio de homogeneidad presente en la LOFCA:

"Los Presupuestos de las CC.AA. serán elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado". (art. 21).

Como dice Calleja:

"Aquesta és una norma que sembla de bon raó, ja que regula la classificació i denominació de les diferents partides pressupostàries per mitjà d'un codi homogeni basat en les necessitats de la Comptabilitat nacional" (12).

Podemos considerar que esa "homogeneidad" postulada se refiere a la propia estructura de los Presupuestos, o sea a la clasificación de los ingresos y gastos, siempre entendiendo que de esa ordenación y clasificación resulte un mejor y más eficaz control de legalidad, tanto cuantitativo como cualitativo.

(12) CALLEJA, op.cit., p. 438; en el mismo sentido véase ROVIRA MOLA, en "Aspectes financers de l'Estatut d'Autonomia", en L'Estatut de Catalunya, Inst. d'Estudis Socials, Barcelona, 1980, p. 58.

En definitiva, la elaboración por la Consejería de Economía y Finanzas respectiva, y más concretamente por la Dirección General de Presupuesto y Gasto Público, ha de partir de los principios enunciados, que en definitiva no difieren demasiado de los que rigen actualmente para la elaboración por el ministro de Hacienda de los Presupuestos Generales del Estado.

B.2) EXAMEN, ENMIENDA, APROBACION Y CONTROL DEL PRESUPUESTO.

a) La intervención de los Parlamentos autonómicos se plantea no como meramente formal, sino que va más allá, y propicia una intervención material de la Cámara.

No se regula ni en los Estatutos ni en los Reglamentos el momento en que ha de presentarse el proyecto de Presupuesto a la consideración de la Cámara. La Constitución Española establece el siguiente requisito:

"El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior" (artículo 134).

Esta disposición pretende garantizar un mínimo de tres meses al Congreso para que proceda al examen, enmienda y aprobación del Presupuesto. No parece un lapso de tiempo muy amplio dada la complejidad de la tarea a realizar. Sería deseable que, en cierta forma, una comisión permanente de la Cámara trabajara todo el año en el tema y estuviera "presente" en el proceso de elaboración del mismo.

Al mismo tiempo cabe convenir con Cazorla Prieto (13), que el incumplimiento de ese plazo sólo puede tener consecuencias en el plano de la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento, y no significa menoscabo alguno a la eficacia jurídico-parlamentaria del acto de remisión de los Presupuestos adoptado por el Gobierno.

Sea como fuere no encontramos referencia ni en los Estatutos ni en los Reglamentos de las Cámaras a ese período de debate y reflexión parlamentaria. De hecho sólo se afirma el carácter prioritario que esa discusión tendrá en relación a los demás trabajos del Parlamento (artículo 110.2 del Reglamento del Parlament de Cataluña). En definitiva creemos que debe combinarse el plazo de tres meses que la Constitución plantea, y que podría considerarse aplicado supletoriamente en Cataluña y País Vasco, y por otra parte el ya mencionado y necesario desfase entre la aprobación del Presupuesto General del Estado y el Presupuesto de las CC.AA.

b) Enmiendas. Limitación por equilibrio presupuestario.

En cuanto a la fase de enmienda cabe reseñar la limitación que sufre por la reglamentación parlamentaria de que es objeto en Cataluña:

(13) CAZORLA, op.cit., p. 1.430.

"Las enmiendas al articulado que comporten aumentos de crédito sólo serán admitidas si comportan una disminución de igual cuantía en algún otro concepto" (artículo 111, 1, del Reglamento).

Esta formulación expresa un cierto compromiso entre dos voluntades, la del gobierno y la del Parlamento que defienden criterios divergentes en torno a la posibilidad de modificar el proyecto de Presupuesto en el trámite de discusión parlamentaria. Es esta una vieja polémica que llevó a algunos a considerar la Ley de Presupuesto como una mera ley formal de aprobación. Nosotros pensamos que la intervención parlamentaria debe ir más allá, y como ya hemos señalado esa parece ser la opinión de los redactores del Estatuto. Pero, ¿hasta qué punto puede modificarse el proyecto presentado por el gobierno?:

"Trastocado o modificado por enmiendas intempestivas el Presupuesto, que por excelencia es un plan de acción gubernamental, dejaría de ser obra del gobierno para convertirse en obra del Parlamento". (14)

De hecho el Estatuto catalán pretende con la disposición mencionada más arriba proteger el proyecto del gobierno, al menos desde un punto de vista globalizador, es decir, sin que se altere el equilibrio general, al hacer intangibles los totales consignados en cada sección, e impidiendo el traspaso de créditos entre secciones.

La fórmula adoptada podría parecer, en principio, más flexible que la presente en el apartado 6 del art. 134

(14) RODRIGUEZ BEREIJO, op.cit., p. 236, donde cita la frase de LASSALLE que reproducimos.

de la Constitución Española, donde es el Gobierno quien tiene la última palabra para aceptar cualquier enmienda o proposición que implique disminución de ingresos o aumento de gastos, pero esa disposición constitucional se ha interpretado últimamente como sólo aplicable con posterioridad a la aprobación del Presupuesto, con lo que no existe una limitación clara a las enmiendas en el texto constitucional. No obstante en el Reglamento provisional de Congreso y también en el Senado si figura esa limitación con una formulación similar a la del Reglamento parlamentario catalán (artículos 107.2 del Reglamento del Congreso, y 102.2 del Reglamento del Senado).

En Cataluña se ha adoptado pues el criterio de la enmienda constructiva", y son admitidas a trámite todas aquellas enmiendas que introduciendo aumentos en los créditos conlleven medidas equilibradoras, es decir disminuyan los gastos en otro concepto. La justificación de tal medida se ha planteado siempre como freno a las pretensiones demagógicas de la oposición que podría llevar a un déficit constante del Presupuesto, pero no conviene olvidar que, como afirma Duverger, desde posiciones conservadoras se utiliza a veces demagógicamente la necesidad de economías para limitar la intervención del Estado y restablecer la "pureza" del mercado libre.

En el País Vasco hasta ahora se ha utilizado la siguiente clasificación de enmiendas:

- Enmiendas a la totalidad que, versando sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del Proyecto de Ley, propongan, bien su devolución al Gobierno rechazando la oportunidad de tal regulación normativa, bien una nueva redacción de aquél de acuerdo con principios distintos a

aquellos en que se basa el Proyecto.

- Enmiendas a la totalidad, que supongan un aumento global del gasto (o disminución de los ingresos estimados).
- Enmiendas de impugnación de Sección presupuestaria, que suponiendo un aumento de crédito en algún concepto, propongan una baja de igual cuantía en otro concepto de la misma Sección.
- Enmiendas al texto articulado del Proyecto de Ley.
- Enmiendas al Proyecto de Presupuestos que supongan mino-
ración de ingresos: requerirán la conformidad del Gobier-
no para su tramitación.
- Las enmiendas de supresión de conceptos presupuestarios que no expliciten transferencia de crédito a otro desti-
no concreto, supondrán —de resultar aprobadas— una
transferencia de crédito, por igual importe del impugna-
do, a la Sección 99 (Gastos de diversos Departamentos).

Esa clasificación deriva de unas normas elabora-
das por la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos, y
aprobadas por la Mesa el 18 de febrero de 1982.

c) Limitaciones funcionales.

Dejando a un lado estas limitaciones reglamenta-
rias es preciso referirnos a las llamadas limitaciones fun-
cionales que de hecho tienen un mayor alcance. El Presupues-
to de la C.A. refleja obligaciones existentes y el Parlamen-
to verá limitada su capacidad de enmienda al no poder modi-

ficar lo que ya se halla comprometido. Por otra parte el examen de los ingresos se efectúa desconociendo el Parlamento las verdaderas posibilidades financieras de la Comunidad, pendientes de una constante política de traspasos.

d) Debate y aprobación del Presupuesto.

El Reglamento de la cámara catalana establece los pasos esenciales del proceso de discusión presupuestaria:

"Después del debate de totalidad se discutirá el texto articulado. A continuación se procederá a debatir las enmiendas y votos particulares presentados en cada sección.

El Presidente de la Comisión y el de la Cámara podrán ordenar los debates y las votaciones en la forma que más se acomode a la estructura del Presupuesto" (artículo 111, apartados 3 y 4).

También la Mesa del Parlamento acordó, en el marco del debate del presupuesto de la Generalidad para 1981, que fuera la mesa de la comisión correspondiente quien procediera a la calificación y tramitación de las enmiendas que sobre el texto del gobierno se presentaran (BOPC, 26, 28-3-81, p. 730-731).

En el Parlamento Vasco se sigue el orden siguiente:

i) El debate presupuestario en Comisión.

— Debate de las enmiendas a la totalidad que cuestionen la procedencia o filosofía del Proyecto de Ley

y soliciten su devolución al Gobierno o planteen una redacción alternativa con principios distintos.

— Enmiendas a la totalidad, consistentes en una variación positiva o negativa (incremento o minoración) del gasto o del ingreso total.

— Comparecencia, si procede, de representantes de los diferentes Departamentos del Gobierno Vasco, debate y votación subsiguiente de las impugnaciones a las Secciones, Capítulos, Artículos y Conceptos, correspondientes.

— Debate del articulado del Proyecto de Ley.

ii) Debate en el Pleno de la Cámara.

En el debate del Pleno, al igual que en Comisión se faculta al Presidente para que adapte la discusión y votación a la forma que más se acomode a la estructura del Presupuesto.

Como ya hemos mencionado repetidamente, el Reglamento del Parlamento Vasco está en proceso de reforma. En el proyecto se mantienen los principios de preferencia en la tramitación y aplicación del procedimiento legislativo común para lo no específicamente regulado, pero se cambia radicalmente el sistema de los debates presupuestarios. Parece a simple vista, que la pretensión es la de establecer un sistema similar al contemplado en los artículos 110, 111 y 112 del Reglamento del Parlamento de Cataluña. Sin embargo, en nuestra opinión, el texto es confuso y poco preciso.

Según el proyecto de reforma, el debate de totalidad del Proyecto de Ley de Presupuesto Generales tendrá lugar en el Pleno de la Cámara. En dicho debate quedarán fijadas las cuantías globales de los estados de los Presupuestos y de cada uno de los conceptos presupuestarios. "Una vez finalizado el debate, el Proyecto será inmediatamente remitido a la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos pudiéndose tan sólo presentar enmiendas al articulado".

El debate presupuestario, regulado en los términos descritos nos parece prácticamente imposible de desarrollarse. Otra cosa bien distinta sería, si en el Pleno se fijaran además de las cuantías globales de los estados de los Presupuestos, las de las Secciones presupuestarias (no la de los conceptos), y que en Comisión pudieran presentarse enmiendas a los Capítulos, Artículos y Conceptos presupuestarios (en el proyecto de reforma, se dice al respecto que podrán presentarse enmiendas al articulado, sin precisar si el articulado corresponde o no al texto articulado, propiamente dicho, del Proyecto de Ley).

Asimismo el proyecto de reforma del Reglamento, amplía el alcance de la regulación establecida en materia presupuestaria a los Presupuestos de los Entes Públicos para los que la Ley establece la necesidad de aprobación por el Parlamento.

e) El control del Presupuesto.

Finalmente cabe resaltar que si bien el artículo 49 del Estatuto de Cataluña se refiere a la potestad de "control" del Parlamento sobre el Presupuesto, no hemos en

contrado un desarrollo posterior de esta prerrogativa. Cabe pensar que los instrumentos de control son los clásicos, mencionados más arriba, y que no existe una regulación específica del tema. Conviene recordar, no obstante, que el artículo 42 del Estatuto catalán se refiere a una Sindicatura de Cuentas, a crear por ley del Parlamento, que paralelamente a la labor del Tribunal de Cuentas del Estado (recuérdense los artículos 136 y 153, d de la Constitución), ejercerá en nombre del Parlamento, y bajo su tutela institucional, el control de las cuentas públicas de la Generalidad. Además, como señala el mencionado artículo 42 del Estatuto, esta Sindicatura de Cuentas deberá someter tal rendición de cuentas al Parlamento para su aprobación definitiva.

En el Estatuto Vasco no hay una referencia al tema. No encontramos la inclusión del control en las potestades del Parlamento en materia presupuestaria. Tampoco existe alusión alguna a un Tribunal de Cuentas propio de la Comunidad Autónoma Vasca. De hecho, sólo en el proyecto de ley de "Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Territorios Históricos" se contempla la creación de un Tribunal Vasco de Cuentas Públicas (artículo 31 y ss. del proyecto).

En el Proyecto referido, se contempla al Tribunal como un órgano fiscalizador dependiente directamente del Parlamento Vasco y ejerciendo sus funciones por delegación de éste. Su jurisdicción abarca todo el territorio de la Comunidad Autónoma.

C) LOS DEBATES PRESUPUESTARIOS EN LOS PARLAMENTOS
CATALÁN Y VASCO.

C.1) EL DEBATE PRESUPUESTARIO EN EL PARLAMENTO DE CATALUÑA.

a) Presupuesto de la Generalidad para 1980.

La actividad de control del gasto público por parte del Parlamento empezó con la discusión, enmienda y aprobación de dos proyectos de ley presentados por el Consejo Ejecutivo el 25 de junio de 1980, discutidos por la comisión especial de seguimiento provisional creada a raíz de una moción socialista con fecha 12 de junio, y finalmente aprobados por el pleno del Parlamento el 29 de julio. Estas leyes tramitadas rápidamente por el Parlamento respondían a la necesidad de adecuar a la legislación vigente entonces (la Ley General Presupuestaria como derecho supletorio) las necesidades financieras de la Generalidad y del mismo Parlamento. Estas leyes fueron aprobadas sin excesivos problemas (15), y como dato importante cabe resaltar que incluían en una disposición adicional la necesidad de presentar con anterioridad o simultáneamente con el Presupuesto de la Generalidad para 1981, el Presupuesto consolidado de 1980, a pesar de la inicial oposición del grupo de Convergencia i

(15) La primera ley (2-80) fue aprobada por unanimidad, y la segunda (3-80) fue también aprobada pero con votos en contra en determinados artículos de la parte dispositiva. Véase el DSPC nº 12 de 29 de julio de 1980.

Unió. Como dijo el Consejero de Economía y Finanzas al referirse a estas dos leyes:

"En primer lloc, haig de dir que aquests projectes de llei que presentem no són un pressupost. Jo crec, és possible, que seria millor que haguessin estat un pressupost. Vaig exposar en Comissió els motius per què creia que això no podia ser. Tanmateix el Parlament sembla que decideix que hi hagi un pressupost per a finals d'aquest any, a més del que ja prevèiem per a l'any que ve. Farem el que podem, i en principi, naturalment, complirem les instruccions del Parlament" (16).

Así el 8 de octubre de 1980 entraba en el registro del Parlamento el Presupuesto de la Generalidad para 1980, presupuesto que incluía los créditos para remuneración de personal del Presupuesto de 1979, prorrogado en 1980, y las dos leyes mencionadas más arriba. También se incluían nuevos créditos necesarios según el Consejo Ejecutivo para hacer frente a nuevas necesidades y algunas partidas procedentes de servicios traspasados por el Estado a la Generalidad.

De hecho el Parlamento se enfrentaba más a un "post-supuesto" (en frase afortunada del miembro de Esquer~~r~~ra, Hortala), que a un verdadero "pre-supuesto". Ello implica la relativa rapidez con que fue despachado (apenas dos meses), y el escaso debate que originó: no hubo votos en contra en ninguna de las partes del proyecto, sí numerosas abstenciones, y votos unánimes en otras. Sí cabría señalar que el elemento central del debate fue el tema del

(16) DSPC, nº 12, de 29 de julio de 1980, p. 298.

personal adscrito a la Generalidad, condiciones de ingreso, necesidades reales que lo justifican, etc.; conviene subrayarlo ya que éste será un tema recurrente y que ya entonces propició la petición de una ley sobre la función pública de la Generalidad.

b) Presupuesto de la Generalidad y de sus Entes Autónomos para 1981.

El Presupuesto de 1981 dio lugar a la puesta en marcha de las previsiones que sobre el proceso de discusión presupuestario existían en el Estatuto y el Reglamento de la Cámara, y que hemos tenido ocasión de analizar.

b.1) Tramitación.

El Proyecto de Presupuesto fue presentado el 9 de diciembre de 1980. Ni el Estatuto ni el Reglamento del Parlamento señalan un plazo a cumplir perentoriamente por el ejecutivo. En todo caso hemos mencionado más arriba la obligación de homogeneidad que la LOFCA señala entre los Presupuestos Generales del Estado y los Presupuestos de las CC.AA., aspecto éste que tiene también consecuencias en el ámbito temporal, que, como también hemos señalado, aconseja que el Presupuesto de las CC.AA. se elabore y discuta, sino cuando ya hayan sido aprobados los Presupuestos del Estado, si al menos cuando estén a punto de serlo. De hecho el Presupuesto del Estado para 1981 se acabó de discutir en el Congreso de los Diputados el 2 de diciembre de 1980, y definitivamente en el Senado el 20 de diciembre. Aunque no nos conste explícitamente la voluntad por parte catalana de retrasar el Presupuesto de la Generalidad hasta que se conociera con detalle el Presupuesto del Estado,

sí hay referencias por parte del Consejero de Economía y Finanzas a la necesidad de relacionar temporalmente ambos procesos presupuestarios (17).

La mesa del Parlamento una vez recibido el proyecto se publicó en el Boletín Oficial de la Cámara el 12 de diciembre de 1980.

Finalmente en la sesión plenaria nº 20, iniciada el 31 de marzo de 1981, que duró 4 jornadas, se aprobó el Presupuesto de la Generalidad de 1981. El tiempo total empleado fue de 4 meses, que descontando el período de va caciones parlamentarias del mes de enero, supone un tiempo efectivo de 3 meses. Si tenemos en cuenta que se empleó el mismo tiempo para discutir el Presupuesto General del Estado podemos pensar en una cierta premiosidad del proceso presupuestario catalán, pero hemos de tener en cuenta las casi 800 enmiendas presentadas, y sobre todo el hecho, remarcado por el Consejo Trias Fargas de que los Presupuestos de la Generalidad para el año 1981 no te nían precedente.

b.2) Enmiendas.

Debemos distinguir del total de enmiendas presentadas, las que hacían referencia al texto articulado y las que se referían al Estado de Gastos e Ingresos. En el primer gran apartado se presentaron 57 enmiendas, distri-

(17) Véase la presentación del Consejero Sr. Trias Fargas del proyecto de Presupuesto para 1981 en el DSPC nº 44, de 31 de marzo de 1981, pp. 1.185-1.186.

buidas así:

Por grupos parlamentarios:

PSC	26
Centristes	20
Esquerra	5
CiU	5
PSUC	1

Por tipos de enmienda:

De supresión	6
De modificación .	18
De adición	33

En cuanto a las enmiendas presentadas a la distribución de gastos e ingresos podemos decir que se acercaban a las 750. La distribución por Grupos Parlamentarios era la siguiente:

PSC	365
Centristes	84
Esquerra	201
PSUC	80
CiU	<u>14</u>
TOTAL	745

Debemos tener en cuenta que algunas de las enmiendas se multiplican, ya que se enmienda un concepto económico que se repite en diferentes departamentos y servicios, lo que hace que se convierta en tantas enmiendas como departamentos y servicios participan de ese concepto. Así, por ejemplo, se dieron 54 enmiendas de un mismo grupo al artículo 17 del capítulo I, con una misma fundamentación, lo que

evidentemente facilitó su defensa conjunta. Por contra había enmiendas que, siendo únicas, pero afectando a diferentes departamentos, convenía pudieran tener argumentaciones diferentes y que se tuvieron que presentar por separado para permitir, si fuera necesario, un debate particularizado con el representante de cada departamento.

No todas las enmiendas pudieron ser debatidas ya que tuvieron que pasar por la criba de la mesa de la Comisión, que controlaba los requisitos de forma y fondo previstos en el Reglamento, y ante todo que cualquier propuesta que significara un aumento de crédito fuera acompañada de una disminución de igual cuantía en algún otro concepto. Así fueron rechazadas 6 enmiendas socialistas por no detallar suficientemente las medidas que proponían, y una enmienda comunista por no especificar el concepto que pretendía enmendar.

No se han publicado los Diarios de Sesiones correspondientes a las sesiones de la Comisión de Economía y Finanzas dedicadas al debate presupuestario, por ello nos resulta imposible saber las enmiendas que prosperaron y las que se rechazaron o fueron retiradas. Ahora bien, en cuanto a los votos particulares y enmiendas que pasaron al Pleno la distribución fue la siguiente:

Con respecto al articulado:

- 2 enmiendas a la totalidad, una del PSC y otra del PSUC.
- 8 enmiendas de adición del PSC.
- 1 enmienda de modificación del PSUC.
- 2 votos particulares de CiU, uno de modificación y uno de supresión.

Con respecto al estado de ingresos y gastos: ca-

be distinguir las enmiendas o votos particulares referidas a la totalidad de una sección, de las que sólo se mantuvieron 2 enmiendas de retorno y un voto particular de supresión, todos del PSC; y por otra parte las enmiendas o votos referidos a determinados conceptos. En este segundo aspecto se mantuvieron las siguientes enmiendas y votos particulares, ordenados por grupo parlamentario:

PSC	97 enmiendas y 3 votos part.
Centristes	4 enmiendas
PSUC	42 enmiendas
CiU	25 votos particulares, + 14 votos presentados y mantenidos por el diputado de ese grupo Raimon Escudé.

De todos estos votos particulares no llegaron a debatirse en el Pleno, ni los 14 del diputado Raimon Escudé, ni tampoco un voto particular de los presentados por CiU. En un caso se consideró que el artículo 97.1 del Reglamento de la Cámara sólo facultaba a los grupos como tales y a los diputados no adscritos la presentación de votos particulares, pero no a un diputado miembro de un grupo parlamentario. En el otro caso se consideró que el voto particular de CiU no se ajustaba tampoco a lo regulado en el mencionado artículo, ya que siempre los votos particulares han de solicitar el retorno al primitivo texto rechazado, y ese no era el caso del presentado por CiU.

b.3) El debate en el Pleno.

Después de rechazadas las enmiendas a la totalidad presentadas por socialistas y comunistas, por una votación que arrojó un resultado favorable al Proyecto (53 vo-

tos favorables a las enmiendas, 68 en contra, y ninguna abstención), se procedió a la discusión del articulado.

Nos resulta muy difícil hacer un seguimiento eficaz de las enmiendas y votos particulares que prosperaron y de los que fueron rechazados o retirados. Pero podemos constatar que todos los grupos parlamentarios presentes en la Cámara vieron aprobadas alguna de sus enmiendas.

b.4) El control de la ejecución del Presupuesto.

En el marco de discusión del Presupuesto de la Generalidad de 1981 se empezó a concretar una vía de plasma-ción de la prerrogativa de control que el Estatuto concede al Parlamento. Así en las disposiciones adicionales quinta y sexta se prevén mecanismos a disposición del Parlamento para mantener una cierta capacidad de información y control sobre la ejecución del Presupuesto:

"En el termini de dos mesos a partir de l'aprovació del Pressupost i per a la disposició dels conceptes previstos en el Capítol IV, el Consell Executiu ha d'informar la Comissió d'Economia, Finances i Pressupost del Parlament de la reglamentació dels criteris de distribució dels fons continguts en els conceptes esmentats".

"Trimestralment, i dins el trimestre següent, el Conseller d'Economia i Finances ha de retre comptes documentalment a la Comissió d'Economia, Finances i Pressupost del Parlament del desenvolupament i de l'execució del Pressupost".
(18).

(18) BOPC, nº 28, de 13 de abril de 1981, p. 770.

c) Presupuesto de la Generalidad para 1982.

C.1) Tramitación.

El proyecto de Presupuesto fue presentado el 16 de diciembre de 1981. De hecho en los mismos días que el del año anterior, con lo que se volvía a producir el desfase entre el momento de aprobación del Presupuesto y el año teórico de su vigencia. Los motivos aducidos por el Consejero de Economía y Finanzas volvían a basarse en la necesidad de contar con el Presupuesto estatal ya aprobado.

El proyecto fue aprobado, con los votos en contra de la oposición de izquierdas, el 25 de mayo de 1982. En total seis meses: un mes para la presentación de enmiendas, tres semanas para la preparación del informe de la Ponencia, dos meses y medio de discusión en Comisión y finalmente cuatro días de sesión plenaria con jornadas de más de ocho horas, y todo ello para introducir sólo cuestiones de detalle en el proyecto inicialmente presentado por el Gobierno catalán.

c.2) Enmiendas.

Se presentaron un total de 1661 enmiendas a las diversas secciones y conceptos del proyecto presupuestario. Ello significaba más del doble con respecto al año anterior. La distribución por grupos parlamentarios fue la siguiente:

CiU	14
Esquerra	290
CC-UCD	192
PSC	675
PSUC	<u>490</u>
TOTAL	1.661

El número de enmiendas presentadas resulta espectacular. Pero de hecho en el mismo debate se evidenció que ante las dificultades para conocer las verdaderas necesidades de la Generalidad en determinados servicios, los diputados y grupos planteaban enmiendas "informativas" por así llamarlas.

Del total de enmiendas presentadas pasaron al pleno 685, frente a las 198 del año anterior. Resulta evidente que el grado de aceptación de enmiendas en Comisión fue menor al de 1981, y ello provocó un mantenimiento superior de las enmiendas. De hecho lo que ocurría es que este año el proyecto de Presupuesto se pactó en comisión con los grupos que componen la mayoría parlamentaria y su acuerdo actuaba de verdadero rodillo frente a las posturas de la oposición.

c.3) Debate en el pleno.

La distribución de enmiendas que se volvían a presentar en el Pleno fue la siguiente:

CiU	14 (votos particulares)
Esquerra	17
CC-UCD	8
PSC	353
PSUC	<u>293</u>
TOTAL	685

Como vemos, si comparamos este cuadro con el anterior, comprobamos el mantenimiento casi simbólico de enmiendas por parte de Esquerra y Centristas, lo que confirma la aceptación de sus criterios en la fase de Comisión. Lo contrario podría decirse de los grupos socialistas y comunistas, a los que no parece que se les hayan aceptado sus aportaciones.

En general podríamos decir que el proyecto salió de la Comisión mucho más pactado y consolidado en sus líneas generales de lo que había salido en 1981. Fijémos en que el grupo del Gobierno sólo presenta 14 votos particulares frente a los 41 que había presentado el año anterior.

Un dato final: sólo se aprobó una enmienda socialista en el pleno, del total de 646 presentadas por socialistas y comunistas en el pleno.

d) Balance final de la discusión presupuestaria en el Parlamento de Cataluña.

En definitiva, faltó en estos debates presupuestarios del Parlamento de Cataluña los elementos que permitieran un juicio político global sobre la justeza o no de las posiciones adoptadas por el gobierno autónomo sobre la política económica de la Generalidad. Se cayó a veces en un excesivo detallismo, como lo demuestra el número de enmiendas presentadas, superior en términos relativos al de las propias Cortes Generales, y se huyó de consideraciones generales, sobre todo por parte del Gobierno, temeroso quizás (como en otros campos) de que una discusión general pondría sobre el tapete distintas filosofías económicas y

políticas de la mayoría parlamentaria que apoya al Gobierno procedió a marginar todo apunte programático e intentar hacer pasar su proyecto lo más intocado posible, para lo que consolidó su pacto y se cerró en banda frente a las propuestas de la oposición.

C.2) LA DISCUSION DE LOS PRESUPUESTOS EN EL PARLAMENTO VASCO.

a) Los Presupuestos de 1981.

Como ya hemos dicho, los primeros Presupuestos aprobados por el Parlamento Vasco fueron los de 1981. Con anterioridad se fueron aprobando diversas leyes de aprobación de gastos que fueron supliendo, sin sistemática alguna, la falta de presentación de una ley de Presupuestos por el gobierno.

El gobierno vasco envió al Parlamento el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales el 3 de junio de 1981; tras unas sesiones maratonianas en la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos, y también en el Pleno (la última sesión concluyó a las tres y media de la madrugada), el Parlamento Vasco aprobó los primeros Presupuestos el 16 de julio de 1981 (19).

(19) Ver Alberto Figuerola, "Ley 8/1981 de 16 de julio: Primeros Presupuestos generales en la historia del País Vasco", en Revista Vasca de Administración Pública, nº 1.

Se presentaron las siguientes enmiendas, repartidas por grupos parlamentarios:

Socialistas Vascos	111
Euskadiko Ezkerra	99
EPK (comunistas)	14
Nacionalistas Vascos (PNV) ..	5
Centristas Vascos (UCD)	2
Alianza Popular	<u>1</u>
TOTAL	232

En esas enmiendas debemos destacar varios elementos. La única enmienda de los dos diputados de Alianza Popular, era una enmienda a la totalidad. También presentaron enmiendas a la totalidad los grupos socialista y de Euskadiko Ezkerra. Pero lo más destacado fue la presentación de cinco enmiendas por parte del partido de gobierno, que era el mismo que había redactado el proyecto de Presupuestos. Una de las cinco enmiendas pretendía subsanar el olvido del gobierno al no haber incluido el propio Presupuesto del Parlamento Vasco como una de las partidas de gastos. Las otras cuatro constituyen un diáfano ejemplo de las tensiones que existen en el interior del PNV, tensiones en este caso entre foralistas y centralistas. Las cuatro enmiendas habían sido presentadas por el Diputado General de Alava, el señor Guevara. En ellas se defendía el criterio de que en diversas partidas se debían incluir compensaciones a la Diputación de Alava por algunos servicios que la provincia prestaba a la Comunidad Vasca en su conjunto.

En general la discusión fue muy intensa y la actitud del gobierno fue abierta en relación con las enmiendas de la oposición. Así se aceptó una enmienda que incluía un gasto nuevo de 1.000 millones de pesetas, destinado a promo

ver obras de carácter municipal, que pudieran servir para mitigar el índice de paro de la Comunidad y crearan, aunque fuera temporalmente, nuevos lugares de empleo.

El proyecto de Ley de Presupuestos para 1982 se debatió y aprobó con menos prisas que su predecesor, siendo aprobado el 24 de marzo de 1982. En esta ocasión el número de enmiendas fue mayor, y su distribución fue la siguiente:

Euskadiko Ezkerra	480
Socialistas vascos	179
Centristas vascos	25
Alianza Popular	<u>1</u>
TOTAL	685

De esa distribución de enmiendas sobresale sin duda el gran número presentado por Euskadiko Ezkerra (grupo al que por cierto se había sumado el único diputado del EPK), nada menos que el 70% del total. Considerando que sólo disponen de siete diputados, a cada uno le correspondían casi setenta enmiendas. En Cataluña no se ha dado el caso de que un grupo presentara más de 25 enmiendas por diputado, cuando allí nos referimos a grupos de más de 30 diputados. En definitiva el grupo de Euskadiko Ezkerra realizó un esfuerzo enorme que queríamos recoger en su justa medida.

Lo más destacado del proceso de discusión de este Presupuesto que por lo demás transcurrió por los mismos cauces que el anterior, fue el intento del grupo del PNV de presentar una enmienda transaccional que incluía lo que podríamos denominar un Concierto Económico interno, de la propia Comunidad Vasca. Es decir, un mecanismo para repartir internamente el montante total de ingresos y gastos deriva-

dos de servicios prestados por las distintas Diputaciones. Los demás grupos de la Cámara que no estaban de acuerdo en este mecanismo retiraron a un tiempo sus enmiendas, con lo cual el PNV no podía presentar su enmienda transaccional, ya que transaccionaba absolutamente nada. El Lehendakari tomó inmediatamente la palabra para manifestar que el Gobierno iba a presentar urgentemente un proyecto de ley que introdujera el sistema antes mencionado.

Para acabar quisiéramos recoger brevemente el sistema de discusión que ha imperado en estos dos procesos de debate y aprobación presupuestaria. De hecho, todo giraba en torno a la presencia en Comisión de los respectivos miembros del gobierno que asistían acompañados por altos cargos de sus Departamentos. Por otro lado se mantenía la presencia constante de los técnicos la Consejería de Economía y Hacienda. Así cuando se iniciaba la discusión de un Capítulo o Sección intervenía en primer lugar el titular del Departamento afectado, que exponía brevemente la filosofía general de su propia partida presupuestaria. Posteriormente se empezaban a discutir las enmiendas, y a medida que surgían problemas iban respondiendo los altos cargos del Departamento. Ello agilizó muchísimo la discusión y facilitó el consenso, y la aceptación de enmiendas, aunque marginara el protagonismo de los diputados del grupo del gobierno en la defensa del proyecto. Así el proyecto llegaba largamente debatido al Pleno y facilitaba su definitiva aprobación. Fue también un instrumento útil la adecuación de una sección como receptáculo donde iban a parar las minoraciones de créditos que se hacían, y donde se iban a buscar fondos para aumentar gastos. Asimismo esa sección permitía adecuar el resultado final a lo efectivamente traspasado por el Estado en los Conciertos Económicos.

Para finalizar diremos que la inclusión del mencionado Concierto Interior, si bien satisface los deseos

de las respectivas Diputaciones, puede plantear serios problemas tanto en la discusión del Proyecto, al multiplicar por dos el proceso, como en los argumentos que se utilicen, ya que de alguna manera pueden pasar por delante los intereses provinciales a los intereses de partido, y de ^{la} situación política general.

— v —

LOS CONSEJOS REGIONALES ITALIANOS

La experiencia regional italiana nos resulta particularmente interesante, al reunir dos tipos de regiones autónomas. Por un lado las de Estatuto Especial: Sicilia, Cerdeña, Valle de Aosta, Trentino-Alto Adige y Friuli-Venezia Giulia, que están en funcionamiento desde los finales de los años cuarenta, principios de los cincuenta. Y por otro lado tenemos las Regiones italianas de Estatuto Ordinario, que constituyen el resto de regiones, y que empezaron a funcionar a principio de los años setenta. Hoy, después de diez años de pleno funcionamiento del Estado Regional italiano, su experiencia puede servirnos de orientación en los difíciles inicios de nuestro Estado Autonómico.

A) ELECCIÓN Y CONSTITUCIÓN DEL CONSEJO REGIONAL.

a) La Elección.

Se realiza, a pesar de algunas dudas iniciales (1), a través del sufragio universal, con voto directo, libre y secreto (artículo 1, de la Ley electoral Regional de 17 de febrero de 1968). En las regiones con Estatuto especial el electorado activo y pasivo coinciden, mientras en las regiones con Estatuto ordinario pueden ser elegidos Consejeros Regionales cualquier ciudadano italiano, mayor de edad, que esté inscrito en algún Municipio del país.

La elección de los Consejeros Regionales se hace por el sistema proporcional, basado en un sistema de listas cerradas de candidatos representando a partidos o grupos de electores. El sistema proporcional se concreta en el sistema del resto más alto, con reparto de restos en un colegio electoral regional. El sistema electoral es, en definitiva, muy similar al que rige para la elección de la Cámara de Diputados Italiana. En cuanto al número de componentes de los Consejos es fijo en Sicilia (90 diputados), en el Valle de Aosta (35 consejeros) y en Trentino-Alto Adige (70 consejeros), mientras que en las demás regiones de Estatuto Especial se determina en relación con el número de población regional. Para las regiones de Estatuto ordinario el artículo

(1) Al no estar configurado de forma explícita en la Constitución Italiana, donde sólo existe una referencia genérica a una ley posterior.

2 de la Ley electoral de 1968 establece las siguientes proporciones: 80 miembros para las regiones con más de seis millones de habitantes, 60 miembros en las que superen los cuatro millones, 50 para las que superen los tres millones, 40 consejeros en las regiones con más de un millón de habitantes, y sólo treinta para las restantes:

b) Duración de la Legislatura.

La Ley electoral regional (artículo 3) establece en cinco años la duración de la legislatura de los Consejos Regionales. Asimismo se prevé que los Consejeros Regionales ejercerán sus funciones hasta que falten 46 días para que se celebren las elecciones.

c) Sesiones parlamentarias.

No se establece de manera uniforme la regularidad en las sesiones. Algunos Estatutos prevén reuniones bimestrales, trimestrales o cuatrimestrales, pero ello no menoscaba la potestad de la Cámara al respecto. Se regula en varios Estatutos que una parte de los diputados puede forzar la reunión del Consejo Regional al presentar una propuesta en ese sentido. En el Estatuto de la Toscana incluso pueden así solicitarlo tres portavoces de los Grupos. La Constitución parece admitir un único caso en que un órgano distinto de los puramente regionales puede convocar el Consejo. Así el Comisario del Gobierno en la Región puede convocar al Consejo para que sustituya a la Junta Regional o Gobierno, cuando este haya incumplido la Constitución o por graves atentados a las leyes.

d) Status de los Consejeros Regionales.

Se excluye el mandato imperativo. El Consejero Regional representa pues al conjunto de la Región y no al colegio electoral que lo ha elegido. No son responsables por las opiniones expresadas o los votos emitidos en el ejercicio de sus funciones. Gozan de retribución económica que puede ser mensual (2) o por días de Sesión celebradas. Hasta lo ahora apuntado las coincidencias con el parlamentario italiano son notables, pero, como en el caso español, los consejeros regionales no gozan de inmunidad penal. Como afirma Livio Paladin: "está claro que la inmunidad penal es una de las prerrogativas o títulos propios de los miembros del Parlamento" (3). Y de hecho así fue confirmado por el Tribunal Constitucional italiano en su sentencia 81/1975.

e) La autonomía organizativa de los Consejos Regionales.

Aquí también hemos de distinguir entre lo que es común entre Cámaras Legislativas del Estado y Consejos Regionales, y lo que les diferencia. Los Consejos Regionales gozan evidentemente de plena autonomía contable, funcionarial y organizativa, y así está reconocido en los respectivos Estatutos. Tiene pues Presupuesto propio que se inscribirá en el

(2) Los diputados de la Asamblea Regional siciliana tienen prevista una retribución igual a los diputados del Parlamento italiano.

(3) Livio Paladin, Diritto Regionale, Padua, 1979, pp. 291-292.

de la Región, y puede contratar funcionarios y organizar sus servicios. Su autonomía financiera sólo está regulada por un control ex-post de la Corte dei Conti (Tribunal de Cuentas). No debe someterse pues a un control previo de legitimidad de sus gastos. Está, en cambio, en discusión su plena autonomía Reglamentaria. En las Regiones con Estatuto Especial no se plantea el problema, ya que sus Estatutos fueron Leyes Constitucionales que incluían el reglamento del Consejo Regional. Pero sí se plantea en las Regiones con Estatuto ordinario, ya que en las mismas ha sido el propio Consejo Regional el que ha discutido y aprobado su Reglamento, y lo ha hecho además con la exigencia de la mayoría absoluta de los votos de los Consejeros. Existía el problema de si estos Reglamentos debían someterse al control preventivo de legalidad que toda ley regional sufre, en la práctica eso no ha sido así en muchos casos (4), incluso en muchas regiones el Reglamento del Consejo no ha sido ni promulgado por el Presidente de la Junta Regional.

(4) L. Paladin, Diritto..., op.cit., p. 296. En la Región de Umbria el Reglamento del Consejo se aprobó a través de una ley normal.

B) LA ORGANIZACIÓN DEL CONSEJO REGIONAL.

De hecho los Consejos Regionales han tendido a organizarse según el modelo clásico de todos los Parlamentos, constituyendo los órganos de dirección de la Cámara, y estructurando Comisiones que asumen las distintas funciones. No obstante podremos constatar las notables diferencias entre los poderes reales de los Consejos Regionales y el Parlamento italiano.

a) El Presidente del Consejo Regional. La Mesa.

En la primera sesión después de ser elegido, el Consejo Regional elige al Presidente de la Asamblea. La elección se efectúa por voto secreto (5). Se elige toda la Mesa con un sistema de voto restringido para conseguir una adecuada representación de las minorías.

El Presidente tiene las mismas funciones que cualquier Presidente de una Asamblea Legislativa y por lo tanto no insistiremos en ello. Como elementos particulares queremos señalar que en el ordenamiento del Treinto-Alto Adige (art. 16 de su Estatuto) se establece que tanto el Presidente como el Vicepresidente podrán ser revocados si, a juicio de la mayoría del Consejo, no cumplen con sus obligaciones. Para ello será preciso que un tercio de los componentes así lo soliciten, y de inmediato se convocará una sesión del Consejo especialmente dedicada a este fin.

(5) En Emilia-Romagna se efectúa por votación pública, a no ser que la mayoría de la Cámara opine lo contrario.

b) Los Grupos del Consejo Regional.

En el Consejo Regional desde el mismo momento de su formación se procede a la constitución de los Grupos del Consejo (Gruppi Consiliari). Estos Grupos se forman, como ocurre en todas las Asambleas Legislativas, a partir de los partidos políticos y coaliciones que participaron en las elecciones, con la excepción del Grupo Mixta que asume a aquellos consejeros que no han llegado al mínimo necesario para formar un grupo propio (6).

c) Las Comisiones.

El Consejo Regional se compone de comisiones que se forman respetando de hecho o de derecho, las relaciones de fuerza existentes entre los Grupos del Consejo. Estas Comisiones pueden ser permanentes, o creadas ad hoc para realizar investigaciones o para tratar de asuntos específicos. Como vemos las similitudes con la normal organización parlamentaria es total. Quizás plantea cierta especificidad la posibilidad contemplada por diversos ordenamientos regionales, por los que los miembros de la Junta Regional participan o no en los trabajos de las Comisiones del Consejo. Algunas Regiones impiden esa duplicidad, mientras otras prevén que por el mero hecho de forma parte de la Junta Regional se forma parte del Consejo Regional, y se participa con voz y voto en los trabajos de las Comisiones.

(6) En algunas regiones como Lazio o Abruzzo, se puede formar Grupo con un solo Consejero.

C) LAS FUNCIONES DEL CONSEJO REGIONAL.

Las funciones del Consejo Regional son muy heterogéneas, sobretodo porque además de las clásicas funciones legislativas y de control sobre el ejecutivo, se les confía, al menos formalmente, la determinación y programación de la actividad regional y la dirección del aparato regional, es decir ejerciendo una serie de funciones que en el sistema parlamentario general competen al Gobierno.

También poseen funciones de iniciativa legislativa con respecto a las Cámaras estatales, y participan con la elección de tres delegados regionales, en la elección del Presidente de la República.

Evidentemente la potestad legislativa conserva una posición preeminente en el conjunto de funciones del Consejo Regional.

C.1) LA FUNCION LEGISLATIVA.

Evidentemente la función legislativa conserva una posición preeminente en el conjunto de funciones del Consejo Regional. Para el análisis de esta función seguiremos la línea clásica, distinguiendo iniciativa, debate, aprobación, promulgación y publicación, pero sólo haciendo hincapié en los elementos diferenciales.

a) Iniciativa.

Los titulares de la iniciativa legislativa son, lógicamente, la Junta Regional o Gobierno, y los propios consejeros bien sea aisladamente bien en grupo. También se ha previsto en las Regiones con Estatuto Ordinario que puedan presentar proposiciones de ley los Consejos Provinciales y los Consejos Municipales. Excepto en Sicilia, en las demás Regiones se prevé la iniciativa popular (7) legislativa. En algunas Regiones como Emilia, Basilicata o Marche se ha previsto la posibilidad de que organizaciones sindicales o demás corporaciones sociales con una cierta incidencia, puedan presentar también proposiciones de ley, lo que no deja de ser una forma más de regular la iniciativa popular.

b) Debate y aprobación de leyes.

Se ha excluido a las Comisiones del Consejo Regional la posibilidad de aprobar leyes por sí solas. Así el procedimiento de examen y aprobación legislativa se realiza por la vía normal, debate en Comisión y posterior debate y aprobación en Pleno. Las Comisiones sólo pueden trabajar en sede "referente", es decir, pueden agotar la discusión en su seno, y dejar al Pleno la mera votación global de la ley, o la votación artículo por artículo.

(7) El número de habitantes de la Región necesarios para presentar una ley varía de Región a Región. En Molise son 2.000, y pueden llegar a los 15.000 de Friuli-Venecia Julia, o de Puglia.

c) Fase de control preventivo, promulgación y publicación de las leyes regionales.

Esta fase precede la fase perfectiva o integrativa de la eficacia de la ley. Entre la aprobación por el Pleno del Consejo Regional de un proyecto o proposición de ley, y su definitiva promulgación y publicación se deberá esperar treinta días, en los cuales el Comisario del Gobierno puede reenviar el texto al Consejo con la petición de que sea rediscutido. Ese plazo de treinta días puede acotarse si el Consejo Regional solicita al Gobierno su consenso con la ley.

Una vez superado el trámite del control prevenivo, el Presidente de la Junta Regional promulgará la ley, no pudiendo solicitar en su caso una rediscusión del mismo. Esta es una importante diferencia entre sus potestades y las del Presidente de la República italiana que sí puede solicitar esa rediscusión, con lo que de hecho goza de veto suspensivo.

Las leyes regionales se publican en el Boletín Oficial de la Región y en la Gazzetta Ufficiale de la República, pero a todos los efectos se considera en primer lugar la publicación en el órgano oficial de la Región.

d) Leyes "reforzadas".

Se dan supuestos en que el Consejo Regional debe someterse a determinados procedimientos para poder aprobar una ley. Así es en el caso del Reglamento del Consejo (es precisa la mayoría absoluta), pero también es especial el

procedimiento de aprobación de una ley que prevéa la creación de un nuevo Municipio, o la variación de los límites o las denominaciones de los ya existentes. Para conseguir la plena validez de esa ley se deberá realizar un Referéndum consultivo entre la población afectada. Esta consulta, que debemos advertir no vincula en su resultado al Consejo y sus decisiones, confiere a este tipo de leyes un carácter especial, al que la doctrina denomina "leyes reforzadas".

e) Leyes presupuestarias y planes económicos de las regiones.

Dejando a un lado las leyes propiamente presupuestarias, que no poseen características diferenciales importantes, debemos destacar la importancia de las leyes regionales de aprobación de programas económicos globales y sectoriales, y de los planes territoriales de coordinación. De hecho ésta es una función de control sobre las decisiones y las prioridades de la Junta Regional. Estas leyes no son meramente formales, sino que vinculan los subsiguientes actos administrativos, con mucha mayor fuerza de la que tendría una simple moción o proposición no de ley del Consejo.

Es muy interesante lo establecido en la Ley 335/1976 de 19 de mayo, en la que se regula la presentación junto con el Presupuesto en el que se plantean ingresos y gastos de la Región para el próximo año, de un Presupuesto plurianual (que nunca excede de cinco años) en el que "se formula el cuadro de los recursos que la Región prevé conseguir y utilizar en el período considerado". Puede decirse con razón, que con la presentación de tal documento se fa-

culta a la Asamblea Regional y por ende a la opinión pública, de una visión más amplia y de conjunto sobre las expectativas de desarrollo regional y al mismo tiempo permite el control anual en una perspectiva de eficacia y previsión.

C.2) LA FUNCION DE CONTROL E IMPULSO.

Hemos ya mencionado que en el ordenamiento regional italiano los Consejos Regionales asumen muchas funciones administrativas que tradicionalmente son asumidas en un régimen parlamentario por el gobierno, en este caso la Junta Regional. Ello es cierto sobre todo en las Regiones de Estatuto ordinario en las que se reconoce al Consejo Regional el monopolio de la función de "indirizzo", o de impulso político. La preeminencia del Consejo llega a la potestad de dictar Reglamentos, es decir desarrollar reglamentariamente sus propias leyes. Así Martínez considera el tipo de gobierno resultante de un tal ordenamiento como "parlamentario con tendencia asamblear" (8). En las Regiones con Estatuto Especial, y sobretodo en los casos de Sicilia, Trentino-Alto Adige y Friuli-Venecia Julia, el tipo de gobierno regional es más claramente parlamentario, y la separación de las dos esferas (legislativas y ejecutivas) es también más real.

En este contexto nos importa más conocer los mecanismos por los cuales el Consejo Regional penetra en la esfera clásicamente considerada ejecutiva, que extenderemos en los procedimientos más conocidos de censura, confianza,

(8) Temistocle Martínez, Diritto Costituzionale, Giuffré, Milano, 1981. p. 769.

preguntas, interpelaciones, etc.

Los Consejos Regionales tienen a su cargo los nombramientos de los más importantes dirigentes de la Administración Regional. Ello constituye una vía directa de comunicación entre la Asamblea Legislativa y la propia Administración, comunicación que cortocircuita la tradicional vía: Asamblea Legislativa-Gobierno-Administración.

Además los Consejos Regionales tienen, a través de sus Comisiones Permanentes o las creadas a propósito, un amplio poder de encuesta e investigación. Y así, aunque limitadas por la propia Constitución en sus poderes, pueden llamar a cualquier funcionario regional el cual no podrá negarse a acudir ni a contestar a lo que se le pregunte, no pudiéndose escudar en la cláusula del secreto profesional.

Así, en la práctica se ha ido constituyendo una relación directa entre las Comisiones del Consejo Regional, la Junta y las diversas instancias de la Administración Regional, que en su conjunto ha acentuado los poderes de "indirizzo" político-administrativo de la Asamblea o Consejo Regional.

C.3) OTRAS FUNCIONES DEL CONSEJO REGIONAL.

Hemos ya mencionado la capacidad de los Consejos Regionales italianos de influir sobre la esfera política estatal. Así nombran tres delegados que participan en la elección del Presidente de la República, pueden presentar propuestas de ley estatal en las Cámaras Legislativas de la Nación.

ción, legalmente se establece que deberá consultárselas en todo lo referente a modificación de límites provinciales o regionales, según el famoso Decreto 616/77 las Regiones participarán en la determinación de los objetivos de la programación económica del país, y en fin, si cinco Consejos Regionales se ponen de acuerdo pueden solicitar referéndum abrogativo o de aprobación de una ley determinada. Existen otros muchos ámbitos donde está prevista la participación de las Regiones, como por ejemplo la multitud de entes estatales o paraestatales donde se regula la intervención de las Regiones en sus órganos de dirección.

a) La iniciativa legislativa estatal de las Regiones.

Es quizás la posibilidad de presentar proposiciones de ley estatal la función que destaque más de entre las mencionadas, y que además coincide con la posibilidad que nuestra Constitución concede en el mismo sentido a las Comunidades Autónomas (artículo 87.2 de la Constitución Española).

En la práctica hasta ahora la mayoría de proposiciones presentadas por las Regiones se han "insabbiato", es decir han visto paralizado su iter parlamentario en alguna de las fases procedimentales.

Veamos no obstante lo que ocurrió con esta potestad regional durante la VI Legislatura italiana, Legislatura que transcurrió entre los años 1972 al 1976. En esos cuatro años se presentaron 109 proposiciones de ley de iniciativa legislativa regional en el Parlamento, 82 en la Cámara de Diputados y 27 en el Senado.

Las 82 presentadas en la Cámara corrieron la siguiente suerte:

- Una fue retirada definitivamente.
- Treinta y cuatro fueron asignadas a diversas Comisiones pero nunca llegaron a ser debatidas en su seno.
- Dos empezaron a discutirse pero se paralizó su proceso al cabo de pocas semanas.
- Tres llegaron a ver nombrada una ponencia, pero sin resultados posteriores.
- Una fue discutida y aprobada por una Comisión en sede legislativa, pero enviada al Senado no llegó a finalizar su iter en esta Cámara por finalizar el período de sesiones.
- Cuarenta y una (que en realidad correspondían a cinco proposiciones de ley, ya que muchas Regiones habían presentado el mismo proyecto por separado) fueron discutidas y junto con otros proyectos o proposiciones de ley que habían ido surgiendo en la Cámara y el Senado (recordemos el tema de las leyes "grappoli" en Italia) formaron cinco textos unificados que se convirtieron en leyes.

De las 27 presentadas en el Senado:

- Seis fueron retiradas definitivamente.
- Quince fueron asignadas a diversas Comisiones, pero no llegaron a iniciar su discusión.

- Una, que fue debatida en Comisión, al nombrarse una sub-comisión especializada en su examen, vio interrumpido su proceso.
- Tres fueron objeto de discusión en comisión, pero fueron objeto de diversos percances (9) que impidieron su avance procedimental.
- Dos fueron debatidas en Comisión, y al unificarse con otros proyectos y proposiciones de ley, fueron finalmente aprobadas.

El número "real" de las proposiciones de ley regionales es muy inferior al mencionado (de las 109, sólo 50 son diferenciadas) ya que en algunos casos la iniciativa se toma a la vez por diversos Consejos Regionales, los cuales asumen la obligación de presentar "uti singulus" la misma proposición de ley, que será asumida con idéntica formulación por todos los demás Consejos. Esa coincidencia dará más fuerza a la proposición, ya que no será una Región la que presenta una proposición, sino el "frente regional" quien lo hace. El problema que se presenta, no obstante, es que en muchos casos ello margina a la mayoría de los Consejos Regionales, que al no ser protagonistas originarios de la proposición ven limitada su función a una aprobación (sin posibilidad alguna de discusión) sin más de una proposición de ley que les presenta la Junta de la Región.

Finalmente conviene detenerse en la indiferencia del Parlamento italiano en relación a esa iniciativa legisla

(9) Ver Vincenzo Spaziante, La iniciativa legislativa delle Regioni, Giuffrè, Milán, 1978, p. 24.

tiva regional. De alguna manera existe la sensación en las Cámaras que ello complica aún más el ritmo legislativo, introduciendo un nuevo sujeto indirecto de legislación estatal. Es significativo al respecto, la constatación que el iter de una proposición de ley regional no ha terminado nunca (y muchas veces ni se ha iniciado), sino han sido presentados otros proyectos o proposiciones de ley sobre el mismo tema que fue objeto de la iniciativa regional.

D) EL PAPEL DE LOS CONSEJOS REGIONALES ITALIANOS.

Dejando a un lado sus funciones concretas a las que ya hemos hecho referencia, los Consejos Regionales tienen básicamente una función normativa y una función de dirección y control de la Administración Regional.

Con respecto a su función legislativa podemos afirmar que la Autonomía Regional Italiana ha demostrado en los últimos años que la configuración de la autonomía política no puede considerarse sólo y únicamente como una capacidad de hacer leyes, aunque sea esta su característica más relevante. El poder de determinar una orientación autónoma propia no tiene únicamente una salida legislativa, sino que puede extenderse a otros ámbitos. De hecho desde 1975 abundan en las Regiones las leyes procedimentales, de contenido y ámbito muy restringido, que llegan a ser nominales, como la Ley 11/1976 de la Región Piamontesa, que se ocupa de la manutención de Marzia Sanfratello, hija de Antonino, víctima del robo ocurrido el 15 de diciembre de 1975. Pero es que otras muchas leyes son presupuestarias, o relativas al Presupuesto, otras son leyes de refinanciación de intervenciones ya determinadas por las Administraciones Regionales, leyes de modificación puntual de normas regionales preexistentes, o leyes reproductoras de las disciplinas adoptadas por otras regiones. Evidentemente, no todo en la producción legislativa regional es de esta índole. Pero de hecho, el ámbito normativo regional de mayor importancia material deviene de el desarrollo de la legislación básica del Estado en materias significativas como las sanitarias, las de enseñanza o las de protección del territorio. Pero esas leyes del Estado han tendido a veces a concretar en exceso su formulación, con lo que las regiones han visto muy reducida su potestad normativa.

Es de hecho en la esfera administrativa en la que las regiones tienen una incidencia más notable. Su papel de dirección y control de la Administración Provincial y Local se concreta en la organización y programación de las actividades ejecutivas de dichos entes. Es una función de Alta Administración a nivel local, que resalta claramente su papel integrador entre la voluntad del Estado y la voluntad del poder local, el escalón administrativo más cercano al ciudadano.

En definitiva, las Regiones Italianas, y con ellas los Consejos Regionales, lejos de las fórmulas grandilocuentes de los regionalistas radicales, y lejos también de una concepción de mera descentralización administrativa, están encontrando su papel en los que algunos llaman ya el nuevo Regionalismo Cooperativo (10).

(10) Véase al respecto: VEZIO CRISAFULLI: "Vicende della Questione Regionale" en Le Regioni, nº 4, Agosto 1982, p. 499; CAPOTOSTI, "La conferenza permanente per i rapporti fra Stato e Regioni: verso il Regionalismo Cooperativo?", en Le Regioni, noviembre 1981, p. 899; LIVIO PALADIN, "La riforma regionale fra Costituzione e prassi", en Attualità e attuazione della Costituzione, Laterza, Bari, 1979, p. 134.

— VI —

ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LA SITUACION Y PRODUCCION
LEGISLATIVA DE LOS PARLAMENTOS CATALAN Y VASCO

No pretendemos presentar aquí 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 sobre la situación y 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.

A).—

Como ya hemos señalado, 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 pueden legislar el respectivo Parlamento. Evidentemente el tema no es sencillo ya que la Constitución configuró un sistema abierto, con dos listas de competencias, las propias y las de las Comunidades Autónomas, y con una cláusula de cierre del sistema donde se establece que las materias no atribuidas expresamente al Estado podrían corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus Estatutos, y lo que no sea asumido por los Estatutos se entenderá de competencia estatal. Pero es que además la introducción de múltiples expresiones equívocas ("... sin perjuicio ...") tanto en nuestra Carta Fundamental, como en los Estatutos al referirse a sus competencias exclusivas ha complicado la distribución y asignación competencial.

Por lo ya analizado, defendemos una concepción de la competencia exclusiva como la que una vez atribuida a un ente, los demás están excluidos de su titularidad,

aunque esa atribución corresponda a una fase o momento del procedimiento, o a una parcela o sector de toda materia.

Los límites generales de la ley comunitaria vendrán definidos: en razón de la materia: es decir a partir de lo atribuido a cada Comunidad, pero con la salvedad de las relaciones internacionales y la planificación económica, límites que se han de reconsiderar en un clima de cooperación y de no exclusión; en razón del territorio: es decir, sólo se pueden regular situaciones y objetos localizados en el propio territorio, y sin que su regulación produzca efectos extracomunitarios, pero esa limitación no puede significar una privación de su capacidad de actuación; por razón del tiempo: este es un aspecto ya clarificado jurisdiccionalmente, en el sentido que las Comunidades podrán legislar sobre las materias en las que tengan competencias aunque no se haya producido el traspaso de bienes y servicios; el interés general: así como en Italia este es un límite negativo y general para todo el sistema regional, en España sólo actúa como límite positivo, de circunstancia habilitadora de una competencia excepcional del Estado.

Otro de los aspectos claves desarrollados en este trabajo son las relaciones entre la legislación estatal y la legislación comunitaria en el ámbito de las competencias compartidas. En este ámbito adquiere toda su importancia la ley marco como técnica general de concurrencia, aunque se ha reconocido la posibilidad, como se hizo en su momento en Italia de que las Comunidades Autónomas aprueben leyes de detalle sin que se requiera previamente la existencia de una ley-marco estatal. En España al adoptarse un criterio material de legislación básica está en cuestión cuál es el instrumento idóneo para establecer esas bases. La ley es el más idóneo, aunque se ha reconocido por el

Tribunal Constitucional la posibilidad de que excepcionalmente esa función la realice un Reglamento. Finalmente la Constitución regula la transferencia del Estado a las CC. AA. de materias de titularidad estatal, supuesto ya utilizado en Canarias y en la Comunidad Valenciana. La transferencia no podrá afectar aquellas materias que tradicionalmente conforman la Soberanía del Estado: Relaciones Internacionales, Defensa, Sistema Monetario y Administración de Justicia.

B).—

Debemos contrastar esta sistematización teórica con la práctica y capacidad legislativa de los Parlamentos catalán y vasco en este período.

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 Espectáculos, 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 Fundaciones 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 Sa-

lud Escolar o la más reciente que regula el uso de 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.

C).—

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 de PNV, presentados al iniciarse la legislatura con lo realmente legislado, el incumplimiento ha sido muy notable. Se ha legislado aproximadamente el 20% de lo que estaba previsto.

D).—

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, 1.967 en 1980, 35.390 en 1981 y en 1982 de 74.592. Por otra parte se habían traspasado en abril de 1982 más de 80% de las transferencias previstas.

En el País Vasco, donde sólo se han aprobado por el Parlamento dos Presupuestos, es más difícil conocer unitariamente la capacidad financiera de la Comunidad, al estar basada en los Concierdos Económicos. Los dos Presupuestos fueron de 43.000 millones para 1981 y de 61.000 millones para 1982, a lo que hay que sumar lo disponible en los órganos de los Territorios Históricos, las Diputaciones Provinciales. Por otra parte los traspasos se sitúan dos o tres puntos por debajo de los de Cataluña.

E).—

¿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:

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

E.1) 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 ver sus 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 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 compartidas o conexas las materias que estatutariamente estaban definidas como exclusivas.

Pero, por otra parte, como hemos señalado 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 negativo de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas, como en el caso de Italia, podría en la práctica, al irse concretando o determinando a través de la jurisprudencia constitucional, convertirse en una limitación más de las competencias, estatutariamente establecidas.

Hasta qué punto esta problemática, y la dificultad de establecer los verdaderos ámbitos de la propia capacidad legislativa, ha afectado a 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.

E.2) 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 respec-

to 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 determinada, 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.

E.3) 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 cautelara 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.

E.4) 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 Autónoma, 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. 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 dos veces 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 vio bloqueada largo tiempo por razones que implica su comarcalización, 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, 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 Democrá

tico y Social, que aún no tiene grupo parlamentario propio.

La composición actual del Parlamento catalán con el grupo de Convergencia con 42 diputados sobre un total de 132, y con la fractura del grupo centrista, obliga al gobierno de CiU en estos momentos a 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 de 1932 se ha recordado que en un período de tiempo similar al que estamos considerando aquel Parlamento aprobó 123 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 cata

lán 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 dispar es 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.

E.5) 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 traspasos ya realizados. Lo mismo cabría decir del País Vasco y de la importancia de lo conseguido a través de los Concierdos 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 traspasos 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 elemen-

tos 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, sí 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, 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 por un periódico 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 Hortalá, 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 convieniera 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 autogobernierno 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 refleje 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 proponían 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 sí 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 cómo no, las restric-

ciones 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 cohesionador 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. Así, se 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 definido 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 11 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 Mayor 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 reglamentación 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 ronda también el 80% de las previstas estatutariamente, y en resolver las contradicciones y tensiones de su propio partido.

F).—

Un trabajo de este tipo presenta muchos problemas, y puede fácilmente considerarse excesivamente "poli-tizado", 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 hubiéramos de resumir en algunas conclusiones provisionales nuestra limitada aportación diríamos.

F.1) Los parlamentarios Vasco y Catalán han aprobado sólo 58 leyes en más de treinta meses de actividad, la mayoría de los cuales de entidad y alcance muy limitado.

F.2) 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 au-

tonómica. 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.

F.3) 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.

G).—

¿Cuál será pues el papel de los Parlamentos Regionales o Autonómicos en el Sistema Político Español? A partir del análisis de lo hasta aquí expuesto, y reflexionando sobre la experiencia regional italiana, podríamos afirmar que el elemento característico de la autonomía política, es decir, el poder de determinar una autónoma orientación, no se produce sólo por cauces legislativos, sino que se concreta por diversas vías. Son así diferentes manifestaciones de la autonomía política: la autonomía legislativa, la autonomía estatutaria, la autonomía financiera, la autonomía administrativa y también una autónoma capacidad de mediar, de servir de cauce a los intereses específicos de la Comunidad sobre la que se asienta la propia esfera de autopoder.

En esa concepción, los Parlamentos regionales tendrán en España una potestad legislativa, que si bien teórica y doctrinalmente puede considerarse amplia, en la práctica, y considerando el clima integrador y homogeneizador imperante desde los Acuerdos Autonómicos, verá reducido su campo de actuación a leyes básicamente procedimentales, presupuestarias, y de legislación de detalle sobre la legislación básica estatal.

Así pueden verse muy acrecentadas sus posibilidades de incrementar su influencia por la vía de servir de cauce de mediación entre los diversos sectores de la propia Comunidad, mediación entre fuerzas políticas que de alguna manera los representan, mediación y cooperación en fin, entre la propia Comunidad y el Estado. Así los Parlamentos autonómicos pueden convertirse en estructuras corporativo-regionales que plasmen técnica y jurídicamente esos compromisos, esa capacidad de mediación. Dentro de esta perspectiva pare

ce mejor situado funcional e institucionalmente el Parlamento catalán que el vasco, aunque la falta de una fuerza política mayoritaria y coherente debilite sus posibilidades de proyección.

ANEXO I

LEYES APROBADAS POR LOS PARLAMENTOS CATALAN
Y VASCO. ABRIL 1980 - NOVIEMBRE 1982.

CATALUÑA

1980

Ley 1/1980, de 12 de junio.

Por la que se declara fiesta nacional de Cataluña la Diada del 11 de Septiembre.

Ley 2/1980, de 29 de julio.

Concediendo un crédito extraordinario al Presupuesto de 1979, prorrogado para 1980, por decreto del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de 24 de diciembre de 1979.

Ley 3/1980, de 29 de julio.

Concediendo un suplemento de crédito al presupuesto correspondiente al ejercicio de 1979, prorrogado para 1980 por decreto del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de 24 de diciembre de 1979.

Ley 4/1980, de 16 de diciembre.

De creación del Instituto Catalán del Suelo.

Ley 5/1980, de 17 de diciembre.

De Presupuestos de la Generalidad.

Ley 6/1980, de 17 de diciembre.

De transferencia urgente y plena de las Diputaciones Catalanas a la Generalidad.

1981

Ley 1/1981, de 25 de febrero.

De creación del Consejo Consultivo de la Generalidad.

Ley 2/1981, de 22 de abril.

De Presupuestos de la Generalidad de Cataluña y de sus entidades autónomas para 1981.

Ley 3/1981, de 22 de abril.
De Bibliotecas.

Ley 4/1981, de 4 de junio.
De medidas urgentes sobre la función pública de la Generalidad de Cataluña.

Ley 5/1981, de 4 de junio.
Sobre desarrollo legislativo en materia de evacuación y tratamiento de aguas residuales.

Ley 6/1981, de 19 de junio.
Reguladora del Consejo Asesor de RTVE en Cataluña.

Ley 7/1981, de 27 de octubre.
De especificación del primer plan de Obras Públicas de la Generalidad de Cataluña.

Ley 8/1981, de 2 de noviembre.
Que crea la entidad autónoma de Organización de Espectáculos y fiestas.

Ley 9/1981, de 18 de noviembre.
Sobre protección de la legalidad urbanística.

Ley 10/1981, de 2 de diciembre.
De creación del Instituto Catalán de Servicios a la Juventud.

Ley 11/1981, de 7 de diciembre.
De Patrimonio de la Generalidad de Cataluña.

Ley 12/1981, de 24 de diciembre.
Por la que se establecen normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas.

Ley 13/1981, de 24 de diciembre.

De concesión de un crédito extraordinario para atender los gastos del Consejo Consultivo de la Generalidad.

Ley 14/1981, de 24 de diciembre.

Sobre el Servicio de Sismología de Cataluña.

Ley 15/1981, de 24 de diciembre.

De aprobación del Presupuesto de explotación y capital del Instituto Catalán del Suelo del año 1981.

1982

Ley 1/1982, de 3 de marzo.

De Fundaciones Privadas.

Ley 2/1982, de 3 de marzo.

De protección de la zona volcánica de la Garrotxa.

Ley 3/1982, de 23 de marzo.

Del Parlament, del Presidente y del Consell Executiu de la Generalitat.

Ley 4/1982, de 5 de abril.

De creación de la Comissió de Ports de Catalunya.

Ley 5/1982, de 6 de mayo.

De Reforma de la Ley reguladora del Consell Assessor de RTVE a Catalunya.

Ley 6/1982, de 6 de mayo.

Sobre declaración como paraje natural de interés nacional del macizo del Pedraforca (Berguedà).

Ley 7/1982, de 2 de junio.

De Presupuesto de la Generalitat y de sus entidades autónomas para 1982.

Ley 8/1982, de 25 de junio.

De modificación del Presupuesto de la Generalidad y de sus entidades autónomas para 1982.

Ley 9/1982, de 12 de julio.

Concediendo prórroga para dictar el reglamento de la ley de Patrimonio de la Generalitat.

Ley 10/1982, de 12 de julio.

De Finanzas Públicas de Catalunya.

Ley 11/1982, de 5 de octubre.

De creación del Instituto Cartográfico de Cataluña.

Ley 12/1982, de 5 de octubre.

De Procedimiento para el cambio de nombres de los municipios de Cataluña.

PAIS VASCO

1980

Ley 1/1980, de 23 de mayo.

De sede de las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Ley 2/1980, de 18 de diciembre.

Sobre programa de gastos de estructuración del gobierno vasco en el período mayo-diciembre de 1980.

Ley 3/1980, de 18 de diciembre.

Sobre extinción de la Corporación Administrativa "Gran Bilbao".

1981

Ley 1/1981, de 12 de febrero.

Sobre gastos del Gobierno para 1981.

Ley 2/1981, de 12 de febrero.

Sobre reconocimiento de derechos de inviolabilidad e inmunidad de los miembros del Parlamento.

Ley 3/1981, de 12 de febrero.

Sobre centros de contratación de cargas en transporte terrestre de mercancías.

Ley 4/1981, de 18 de marzo.

Sobre designación de senadores representantes de Euskadi.

Ley 5/1981, de 10 de junio.

Sobre creación de la sociedad para la promoción y reconversión industrial.

Ley 6/1981, de 26 de junio.

Por la que se adelanta la ejecución de determinadas normas del proyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Ley 7/1981, de 30 de junio.

Sobre Ley de Gobierno.

Ley 8/1981, de 16 de julio.

Sobre Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1981.

Ley 9/1981, de 30 de septiembre.

Sobre Consejo de Relaciones Laborales.

Ley 10/1981, de 18 de noviembre.

Del Estatuto del Consumidor.

Ley 11/1981, de 18 de noviembre.

De creación del Centro para el Ahorro y Desarrollo Energético y Minero.

Ley 12/1981, de 29 de diciembre.

Por la que se dictan normas provisionales en relación con determinados aspectos de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1981.

1982

Ley 1/1982, de 11 de febrero.

Sobre Cooperativas.

Ley 2/1982, de 11 de febrero.

Autorizando al gobierno vasco a enajenar el colegio menor "Pascual de Andagoia".

Ley 3/1982, de 24 de marzo.
Sobre Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1982.

Ley 4/1982, de 31 de marzo.
Que modifica y cumplimenta la ley 3/1981 de centros de contratación de cargas de transportes y mercancías.

Ley 5/1982, de 20 de mayo.
De "Creación del ente público Radio Televisión Vasca".

Ley 6/1982, de 20 de mayo
Sobre "Servicios Sociales".

Ley 7/1982, de 30 de junio.
De "Salud escolar".

Ley 8/1982, de 30 de junio.
Reguladora de la sustitución de los parlamentarios vascos.

Ley 9/1982, de octubre.
Modifica artículos 35 y 37.1 de la Ley 3/1982, de 24 de marzo, sobre Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1982.

Ley 10/1982, de noviembre.
De Normalización del uso del Euskera.

ANEXO II

LEYES APROBADAS POR LOS PARLAMENTOS CATALAN Y VASCO,
Y SOMETIDAS A RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD.

ABRIL 1980 — NOVIEMBRE 1982

CATALUÑA

LEYES	RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD	SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	PUBLICACION EN EL BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO
Ley 6/1 980, de 17 de diciembre De transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad.	Núm. 40/81	28 de julio 1981	BOE 13 de agosto 1981
Ley 3/1981, de 22 de abril De Bibliotecas.	Núm. 221/81	22 diciembre-81	BOE 14 enero 1982.
Ley 4/1981, de 4 de junio De medidas urgentes sobre la función pública de la Generalidad de Cataluña	Núm. 234/81	Nº 5/82 de 8 de febrero 1982	BOE 26 febrero 1982
Ley 6/1 981, de 19 de junio Reguladora del Consejo Asesor de RTVE en Cataluña.	Núm. 242/81	Nº 10/81 de 23 marzo	BOE 21 abril 1982
Ley 11/ 1981, de 7 de diciembre De Patrimonio de la Generalidad de Cataluña.	Núm. 74/82	Nº 58/82 de 27 de julio	BOE 18 agosto 1982
Ley 12/1981, de 24 de diciembre Por la que se establecen normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas.	Núm. 114/82	Nº -/82, 4 de noviembre.	
Ley 6/1982, de 6 de mayo. Sobre declaración como paraje natural de interés nacional de Macizo de Pedraforca (Berguedà).	Núm. 326/82		

PAIS VASCO

LEYES	RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD	SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	PUBLICACION EN EL BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO
Ley 2/1981, de 12 de febrero Sobre reconocimiento de derechos de inviolabilidad e inmunidad de los miembros del Parlamento.	Núm. 185/81	12 noviembre de 1981	BOE 19 noviembre-81
Ley 3/1981, de 12 de febrero. Sobre centros de contratación de cargas en Transporte Terrestre de Mercancías	Núm. 814/81	18 noviembre de 1981	BOE 28 noviembre-81
Ley 4/1981, de 18 de marzo. Sobre designación de senadores representantes de Euskadi.	Núm. 208/81	18 noviembre de 1981	BOE 14 enero 1982
Ley 9/1981, de 30 de septiembre. Sobre Consejo de Relaciones Laborales.	Núm. 24/82	Nº 35/82 de 14 de junio de 1982	BOE 28 junio 1982
Ley 10/ 1981, de 18 de noviembre. Del Estatuto del Consumidor.	Núm. 86/82		
Ley 1/1982, de 11 de febrero. Sobre Cooperativas.	Núm. 201/82. Rectificación		
Ley 2/1982, de 11 de febrero Autorizando al Gobierno vasco a enajenar el Colegio menor "Pascual de Andagoya".	Núm. 191/82		