

ESTUDIS



EL PARLAMENT, EL PRESIDENT I EL CONSELL EXECUTIU DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA: NOTA SOBRE LA FORMA DE GOVERN DE CATALUNYA

Manuel Gerpe Landín

Professor de Dret Constitucional
de la Universitat Autònoma de Barcelona

Elaborar una nota sobre les relacions entre el Parlament de Catalunya i el President i el Consell de la Generalitat catalana quan ja s'han completat dues legislatures (1980-1984 i 1984-1988) i gairebé tres anys de la tercera, exigeix necessàriament seleccionar centres d'atenció i dotar-se d'una guia que els atorgui una certa coherència i una certa unitat sistemàtica.

La guia comprensiva que utilitzarem és la «forma de govern». Una categoria doctrinal que té com a nucli la resposta que dóna l'ordenament jurídic a la forma d'ordenació de l'exercici de la funció de direcció política. Aquest nucli s'aprehèn a partir d'unes preguntes bàsiques: Com es designen els òrgans polítics del sistema? Quines competències tenen atribuïdes cadascun d'ells? ¿Com exerciten aquestes atribucions: amb lògica de col·laboració o de separació institucional? ¿Quins tipus de controls ordinaris hi ha? ¿Hi ha controls interorgànics de responsabilitat política? Amb l'aplicació d'aquestes preguntes als ordenaments, la doctrina ha creat les categories o tipus de formes de govern democràtiques: parlamentària, presidencial, directorial i assembleària.

Des d'aquestes preconcepcions teòriques, s'ha d'admetre de manera pacífica que el model català s'adapta a l'anomenat model parlamentari. Les dades mínimes que el sostenen serien: el Parlament i l'Executiu col·laboraren en el desenvolupament de la funció legislativa i en la direcció política del sistema; el Govern té garantida l'autonomia funcional; el Govern té l'origen en la voluntat parlamentària, i, finalment, s'estableix la responsabilitat política de l'Executiu davant el Parlament.

Aquestes característiques permeten diferenciar el model català del presidencial (l'Executiu emana directament de l'elecció popular i no pot ser censurat políticament pel Parlament), del dictatorial (l'Executiu emana de les Cambres, però no depèn del Parlament mentre dura el seu mandat) i de l'assembleari (l'Executiu és un simple comissionat del Parlament, i no té autonomia funcional). És necessari mantenir aquestes diferències, encara que siguin molt genèriques, per tal d'evitar que el possible decantament del model parlamentari per la dominant «presidencial», la de «gabinet» o la «parlamentària» pugui ser confós amb la pèrdua o el canvi de la seva naturalesa parlamentària (una confusió que, en certa mesura, va estar present en la nostra doctrina).

Però l'objecte d'aquest treball és analitzar el tipus de parlamentarisme català durant els primers anys de vigència de l'Estatut, la qual cosa obliga a prendre cauteles metodològiques i materials. Les metodològiques pretenen justificar que la determinació de la tendència o del tipus s'ha de fer d'acord amb la dada normativa, sense entrar en el que pertoca a l'aplicació o al funcionament real del sistema; les cauteles materials

són necessàries per justificar que no es considerarà la totalitat de l'entramat relacional, sinó que se'n farà una selecció exemplificativa. Si això darrer es justifica per la mateixa naturalesa d'una nota, el que hem esmentat primerament requereix un comentari breu, que si més no servirà per fixar els límits de la nostra aproximació.

Qualsevol forma de govern, en la seva resultant concreta, està determinada per un conjunt d'elements que es caracteritzen per la seva resistència notable a ser racionalitzats jurídicament de manera total, la qual cosa provoca que sempre quedi obert un marge a allò que no està juridificat i un grau elevat d'indeterminació normativa que pot adoptar formes diferents en la seva aplicació. Fins i tot en els sistemes altament racionalitzats jurídicament, com té lloc en el model català, sempre queden aspectes oberts «a llur aplicació pràctica directa, en especial quant a la intensitat i la mobilitat del diàleg; per això la seva orientació és modelable tant pels actors polítics com per les decisions i la consciència populars. És en aquest sentit que el sistema parlamentari, que és un sistema definit i estable, és alhora un sistema canviant i adaptable».¹

La citació anterior del professor Isidre Molas, alhora que mostra la complementarietat necessària entre el jurídic i el polític, ofereix també una sortida airosa per situar l'objecte d'anàlisi del jurista: descriure i sistematitzar el definit i l'estable, el que regula l'ordenament positiu. Però encara que ens limitem a l'àmbit jurídic, cal fer un últim advertiment també limitador, que afecta el tractament que farem dels interlocutors dels diàlegs parlamentaris.

Els interlocutors seran els que configura el Dret (Parlament, President i Consell), considerats com ho fa el Dret (ens homogenis, unitaris i autònoms entre ells i respecte a l'exterior). Davant aquesta consideració, la realitat exterioritza que l'activitat institucional és condicionada pels partits polítics i que les relacions polítiques no tenen com a subjectes reals els subjectes jurídics (els òrgans), sinó que aquests subjectes són el Govern, la majoria parlamentària, i l'oposició o les oposicions; a la qual cosa s'ha d'afegir que els diàlegs no tenen lloc entre òrgans sinó entre el Govern i l'oposició, el Govern i la majoria parlamentària, i la majoria parlamentària i l'oposició. El contrast entre dret i realitat es pot accentuar encara més si aquests diàlegs, com s'esdevé amb freqüència o amb normalitat, resideixen a l'exterior de les institucions.

Un cop han estat anunciades les limitacions en l'aproximació i en l'objecte, aquest treball tractarà, en un primer epígraf, de la configuració normativa de la forma de govern de la Generalitat de Catalunya; en el segon, presentarà un panorama de la concreció pràctica de les relacions institucionals durant la primera i la segona legislatures; finalment, acabarà amb unes breus conclusions.

I

La positivització de la forma de govern de la Generalitat de Catalunya s'ha fet de manera gradual i amb una intensitat i un grau de racionalització normativa molt elevats. Les normes que ordenen aquesta forma són les següents: 1) la Constitució; 2) l'Estatut d'Autonomia; 3) la Llei catalana 3/1982 del Parlament, del President i del Consell Executiu.

1. Isidre Molas: «Òrgans de la Generalitat», a *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya* (3 volums), Barcelona, IEA, 1988, vol. III, pàg. 86.

1. La Constitució

La Constitució, amb la voluntat d'homogeneïtzar el marc polític estatal amb el de les Comunitats autònomes, estableix a l'article 152.1 un esquema institucional inspirat en els principis de la democràcia representativa i parlamentària.

La Constitució delimita aspectes substantius de la forma de govern: els òrgans polítics de la Comunitat (Assemblea legislativa, President i Consell), les seves funcions (atribueix la funció legislativa a l'Assemblea, l'executiva i l'administrativa al Consell, i al President la direcció del Consell, la representació suprema de la Generalitat i l'ordinària de l'Estat a la Comunitat), i regula també les relacions institucionals (el President és elegit per l'assemblea entre els membres que en formen part, i estableix que el President i els membres del Consell són políticament responsables davant l'assemblea).

L'opció constitucional pel model parlamentari ens sembla poc discutible. L'aspecte que la Constitució deixa obert és el tipus de parlamentarisme, en incloure elements que poden facilitar el desenvolupament d'un executiu dualista amb preeminència del President i elements que podrien enfortir una tendència de preeminència parlamentària, la qual cosa es podria sostenir en la no-previsió de dissolució discrecional de l'Assemblea legislativa.

2. L'Estatut d'Autonomia de Catalunya

Un cop que l'Estatut ha estat caracteritzat per la Constitució com la norma institucional bàsica, sembla que aquesta norma hauria de ser la que fixés de manera concreta els òrgans, les seves atribucions i les relacions. Però la realitat desmenteix, almenys en part, aquesta presumpció: per bé que aporta un grau més elevat de determinació, s'opta per una regulació de tipus bàsic i se'n remet la concreció a la Llei catalana. L'espai obert a la Llei és tan ampli que fins i tot se li atribueix la regulació de les tècniques per canalitzar la relació fiduciària entre el Parlament i l'Executiu.

En relació amb la Constitució, els aspectes als quals l'Estatut dota d'un grau més elevat de fixació o de desplegament són els següents: la posició institucional i funcional del Parlament —se li atribueix, juntament amb les funcions tradicionals en un sistema parlamentari, la d'impuls polític de l'acció de govern—; concreta la intervenció del Consell en la funció legislativa —li reconeix iniciativa legislativa i fa possible la delegació legislativa del Parlament (no es preveu el Decret-llei)—; manté la indeterminació sobre la configuració dualista o monista del Govern; deixa oberta la possibilitat —un aspecte nou, encara que amb antecedents a la Generalitat republicana— que el President delegui temporalment les funcions executives en un dels Consellers.

Podem interpretar que les dades anteriors tendeixen a reforçar la naturalesa parlamentària del sistema, però deixen a les mans del legislador la determinació del tipus concret de parlamentarisme. Aquesta tasca la compleix el legislador català amb el desplegament de les remissions estatutàries dels articles 30.1, 36.5 i 37.1, relatives al Parlament, al President i al Consell, respectivament.

3. La Llei catalana del Parlament, del President i del Consell Executiu

La Llei 3/1982 (modificada per les Lleis 11/1983 i 8/1985) és la que concreta la forma de govern de la Generalitat. Els seus 96 articles regulen el següent: el Parlament (disposicions generals, estatut dels diputats, organització, funcionament, procediment legislatiu i dissolució); el President de la Generalitat (elecció, estatut i atribucions); el Consell Executiu (composició, estatut personal, atribucions, funcionament i organització); i les relacions del President del Govern amb el Parlament (impuls de l'acció política i de govern, responsabilitat política i altres formes de control).

D'aquesta regulació intensa, que és la pròpia d'una norma institucional bàsica, cal prendre dos centres d'atenció a l'efecte del nostre treball: A) La configuració de l'Executiu, és a dir, les relacions entre el President i el Consell; i B) Les relacions entre el Parlament i l'Executiu (President i Consell).

A) *La configuració de l'Executiu: la primacia del President*

L'Estatut deixa obert el tema de la configuració monista o dualista de l'Executiu català. La Llei 3/1982, com reconeix Carles Viver —que és qui sostenia la concepció monista amb els arguments millors— ha enfortit notablement la posició del President en atribuir-li actes propis de direcció política que el converteixen en «veritable clau de volta de tot el sistema».

El reforç de la posició del President s'exterioritza en el fet que la canalització de la relació fiduciària té com a titulars el President i el Parlament, la qual cosa s'evidencia en la regulació que fa la Llei de la investidura, de la qüestió de confiança o de la dissolució discrecional del Parlament.

La primacia del President també es concreta a l'interior de l'Executiu. Sense negar autonomia funcional al Consell, al qual la Llei reconeix unes atribucions pròpies que inclou l'article 71, el President té una posició preeminent que es concreta en les funcions següents: establir les directrius generals del govern, nomenar i separar lliurement els consellers, convocar i presidir les reunions de govern, coordinar el programa legislatiu del govern i l'elaboració de les normes generals, convocar i presidir les Comissions del Consell, nomenar el Secretari del Consell, etc.

En conclusió, ens trobem amb una configuració dualista de l'Executiu, en què el President i el Consell comparteixen la funció executiva, bé que en posicions asimètriques: el President ocupa una posició «preeminent, no solament perquè personifica les relacions de l'Executiu amb el Parlament i perquè té importants facultats per dirigir i coordinar el funcionament intern del Govern, sinó també perquè, en poder nomenar i separar lliurement els consellers, té la possibilitat de configurar unilateralment el seu interlocutor i, per tant, en casos de desavinença pot alterar la seva composició».²

B) *Relacions entre l'Executiu i el Parlament*

L'entramat relacional de la Llei 3/1982 és el comú a tot sistema parlamentari. Enoch Albertí el resumeix amb precisió: «El President, com a cap de l'Executiu, apareix com l'òrgan del qual parteix en gran mesura la iniciativa política i, a la

2. Carles Viver: «El President de la Generalitat», a *Comentaris sobre...*, cit., vol. III, pàg. 325-6.

vegada, com l'òrgan que està en situació de traduir aquesta direcció en una concreta actuació pública (del Consell, dels Consellers i de l'Administració); el Consell actua sota les directrius del President, però a la vegada disposa de facultats pròpies, com a òrgan col·legiat; els Consellers intervenen també, però és una relació d'estreta dependència del President; i el Parlament actua essencialment com a una instància de suport i de control, en sentit ampli (de formació del programa i de la seva aplicació, així com de la seva conveniència general en moments determinats), de la qual també parteixen impulsos i mandats al Govern».³

Si apliquem aquest esquema a les relacions entre l'Executiu i el Parlament, es justifica que els centres principals que cal atendre són: *a)* La canalització de la relació fiduciària entre el Parlament i el Govern; *b)* La incidència del Govern i del Parlament en el desplegament de la funció legislativa; *c)* La intervenció del Parlament en l'impuls de l'acció política i de govern; *d)* Els controls ordinaris del Parlament sobre el Govern.

a) La relació fiduciària

La relació fiduciària entre l'Executiu i el Parlament respon a la lògica del sistema parlamentari, que fa del Govern emanació permanent del Parlament. Aquesta relació s'instaura inicialment mitjançant l'elecció del President de la Generalitat pel Parlament, i troba un manteniment o un rebuig exprés en la qüestió de confiança, la moció de censura o la dissolució. Com indica Alejandro Saiz, la qüestió de confiança i la moció de censura «poden servir per a ambdós fins, és a dir, bé per certificar la subsistència del vincle de confiança (i en el cas de la moció de censura constructiva, si resulta aprovada, per instaurar-ne un de nou), bé, al contrari, per manifestar la ruptura d'aquest vincle; la dissolució del Parlament per l'Executiu implica, en tot cas, la desaparició del vincle».⁴

Passem tot seguit a presentar aquestes tècniques, d'acord amb la regulació que en fa la Llei 3/1982.

a. 1) La investidura parlamentària del President de la Generalitat

Com a conseqüència del fet d'establir la moció de censura constructiva, a la Llei catalana hi ha dos procediments per designar el President de la Generalitat. Aquí ens referirem exclusivament a l'ordinari, i entenem que l'extraordinari és el que té l'origen en l'aprovació d'una moció de censura.

De la regulació que fa la Llei 3/1982 (articles 49 a 56), volem destacar tres dades: la intensa intervenció parlamentària, el reforç de la lògica presidencial que implica el procediment, i el reforç que el procediment implica per a l'estabilitat dels governs minoritaris.

El procediment de designació del President resideix totalment en el Parlament des del seu origen —la proposta l'efectua el President del Parlament i el candidat ha de ser membre de la Cambra—, i afecta el candidat i el programa de govern que ha de

3. Enoch Albertí: «Posició institucional del Consell Executiu o Govern», a *Comentaris sobre...*, cit., vol. III, pàg. 376.

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

presentar a la Cambra. La intervenció directa del Parlament en la designació —davant d'altres models en què es limita a ratificar-lo de manera expressa o tàcita— i el debat sobre el programa que presenta possibiliten que l'acte d'investidura esdevingui un acte parlamentari d'incidència o d'impuls de l'acció política del futur govern.

El segon tret del procediment és que reforça la posició del President en el sistema, ja que des del començament s'estableix la relació fiduciària entre el Parlament i el President. Aquesta relació, però, no afecta els membres del seu futur govern, que han de ser designats en un moment posterior i de manera lliure pel President ja nomenat.

Finalment, cal indicar que el sistema de votació —la primera votació requereix la majoria absoluta; a la segona n'hi ha prou amb la majoria simple— col·labora a establir governs minoritaris que, a més, queden en una posició notablement protegida (perquè prosperi la moció de censura cal la majoria absoluta, mentre que la qüestió de confiança requereix una majoria simple).

a. 2) La moció de censura

Malgrat les crítiques doctrinals unànimes a la moció de censura constructiva que estableix la Constitució, el legislador català també l'estableix a la Llei 3/1982, i amb una regulació gairebé idèntica a la de la Constitució.

Adoptar aquest tipus de moció de censura té una justificació clara, encara que d'eficàcia dubtosa: garantir jurídicament el manteniment de governs minoritaris. Però pot esdevenir un instrument d'alta disfunció per resoldre parlamentàriament una crisi institucional, com posa en evidència Joan Vintró: «amb la moció de censura constructiva, els Governos, i singularment els Governos minoritaris, gaudeixen d'una protecció gairebé il·limitada i són en la pràctica —particularment en els països de multipartidisme— políticament irresponsables, ja que, malgrat el fet de tenir eventualment la majoria de la Cambra en contra, poden continuar en funcions mentre aquesta no es posi d'acord per elegir un nou Cap de Govern, objectiu difícilment assolible. En aquest supòsit, la moció de censura constructiva garantiria l'estabilitat governamental, però podria donar lloc a perilloses situacions d'ingovernabilitat si el govern no dimetia voluntàriament o bé no aconseguia el suport parlamentari necessari per impulsar la seva política.»⁵

Aquesta concepció limitadora del control de responsabilitat del Parlament sobre el Govern s'exterioritza també en la regulació de la responsabilitat dels Consellers. L'Estatut deixava obert l'establiment d'una responsabilitat política individual, però la Llei 3/1982 no estableix tècniques per instrumentalitzar-la. Ha estat la pràctica parlamentària la que ha introduït les mocions de desaprovació o de reprovació individual, encara que no tenen l'efecte sancionador de la dimissió.

a. 3) La qüestió de confiança

També ha estat la Llei 3/1982 la que ha introduït la qüestió de confiança: «El President de la Generalitat, prèvia deliberació del Govern, pot plantejar expressament davant el Parlament la qüestió de confiança sobre el seu programa, sobre una declaració de política general o sobre una decisió d'excepcional transcendència» (article 90.1).

5. Joan Vintró: «Responsabilitat política del President i dels Consellers», a *Comentaris sobre...*, cit., vol. III, pàg. 341.

La qüestió de confiança, tal com la configura l'article 90, té dos elements rellevants per a aquest treball: l'atribució de la facultat al President, per bé que amb la deliberació prèvia preceptiva i no vinculant del Consell; i el fet que l'aprovació requereix la majoria simple. Aquestes dades col·laboren a matisar dos elements de la forma de govern: la primacia del President i la protecció dels governs minoritaris.

a.4) La dissolució del Parlament

Sense previsió constitucional ni estatutària, la Llei 8/1985, que modifica la Llei 3/1982, regula la dissolució discrecional o anticipada del Parlament.

Encara que podríem discutir la legitimitat estatutària de l'establiment per llei de la dissolució si entenguéssim que és una reserva material a l'Estatut, ens limitarem a indicar que la funcionalitat és dotar el President —al qual correspon la titularitat, per bé que requereix la deliberació preceptiva prèvia del Consell— d'una arma d'incidència en la crisi institucional i, en termes més realistes, d'un instrument a les mans de la majoria governamental per plantejar les eleccions en el moment adient políticament.

Hem de destacar també que no es pot presentar abans que hagi transcorregut un any des de la darrera dissolució discrecional, que l'acte de dissolució ha de fixar la data de les noves eleccions, i que la permanència del Parlament queda garantida amb l'entrada en funcions immediata de la Diputació Permanent del Parlament.

b) La funció legislativa

Si considerem exclusivament el desplegament de la funció legislativa (normes amb rang de llei) dins un sistema, també ens podríem aproximar amb certes garanties de fiabilitat a la determinació de la forma de govern. La col·laboració que caracteritza tot sistema parlamentari, que s'ha de combinar amb l'autonomia funcional dels òrgans, implica necessàriament uns mínims: reconèixer iniciativa legislativa al Govern, com a instrument per desplegar legislativament el seu programa de govern; i residenciar en el Parlament la fase constitutiva de la Llei, com a criteri de legitimació democràtica de les lleis i garantia de la funció legislativa atribuïda al Parlament. La col·laboració, entesa com intervenció del Govern en la funció legislativa, guanya una intensitat notable si ens atenim a la dada de la relació entre el Govern i la majoria parlamentària, i si admetem que el compromís del Govern és dirigir i desenvolupar el programa de la majoria parlamentària.

La regulació que fan la Llei 3/1982 i el Reglament del Parlament de Catalunya és realista i garantista. Realista perquè parteix del pressupòsit que la determinació de la matèria legislativa correspon al Govern com a representant de la majoria parlamentària, i en conseqüència protegeix molt intensament les iniciatives d'origen governamental i la posició del Govern durant la tramitació parlamentària. Garantista perquè situa la fase constitutiva en el Parlament, exclou la possibilitat que es puguin donar normes amb rang de llei sense la intervenció parlamentària, sotmet les normes institucionals bàsiques a requisits que potencien la intervenció parlamentària i la necessitat d'un consens parlamentari reforçat, i garanteix mitjançant l'esmena la intervenció de les minories en el diàleg legislatiu.

Les característiques anteriors, aplicables al procediment legislatiu ordinari, no s'apliquen pel que respecta al pressupost de la Generalitat: la iniciativa, la monopolit-

za el Govern; els límits a la presentació d'esmenes són molt accentuats, especialment des que s'ha prohibit que les esmenes puguin creuar seccions diverses del pressupost (reforma adoptada a la II legislatura); a la qual cosa cal afegir l'hàbit introduït en la nostra pràctica parlamentària que, a l'empara de la posició privilegiada del Govern en matèria pressupostària, la Llei de Pressupostos esdevé un calaix de sastre en què el Govern inclou matèries alienes al pressupost.⁶

Malgrat que ja es pot deduir del que hem vist fins aquí, cal insistir en el fet que la Llei 3/1982 preveu la delegació legislativa (per bé que amb límits materials notables, si més no en matèria institucional) i que no es regula el Decret-Llei.

c) La intervenció del Parlament en l'acció de govern

És convenient recordar aquí la naturalesa plurifuncional que tenen tots els procediments parlamentaris, la qual cosa provoca que tota classificació d'aquests procediments sigui necessàriament imperfecta. Dit amb un exemple: el debat d'investidura i el procediment legislatiu són moments d'intervenció del Parlament en l'acció del Govern, però no obstant això no els tractarem aquí.

L'autonomia que l'Estatut atorga a la funció parlamentària d'impuls de l'acció política i de govern expressa la voluntat de recuperar una posició activa per al Parlament en la determinació dels grans objectius del sistema. Però aquesta voluntat ha de ser interpretada des de l'atribució de la funció de direcció política al President i al Govern, sense que això pugui significar convertir el Govern en comissionat del Parlament i, en la seva eficàcia, des de la solidesa que tingui la majoria parlamentària que sosté el Govern, que en abstracte ha de tenir més incidència en situacions de governs minoritaris que no pas en les de governs majoritaris (si ens atenim, en aquest darrer cas, al grau d'utonomia que manté la majoria parlamentària en relació amb el Govern).

Amb els matisos indicats anteriorment sobre la naturalesa plurifuncional dels procediments parlamentaris, podem considerar els elements següents com a instruments específics de la funció d'impuls: els debats generals sobre l'acció política i de govern, les proposicions no de llei i les mocions que es presenten a conseqüència d'una interpel·lació.

La regulació dels debats generals permet que en puguem distingir els tipus següents: el debat relacionat amb la investidura; el debat anual preceptiu davant el Ple; els debats potestatus, a sol·licitud del President de la Generalitat, d'una quarta part dels diputats o de grups parlamentaris que representin una cinquena part dels diputats; i els possibles debats de Comissió, sempre que una resolució o una moció aprovada pel Ple ho autoritzi en una comissió específica. Després dels debats, els grups parlamentaris poden presentar propostes de resolució al Govern.

Tant les proposicions no de llei com les mocions presentades a conseqüència d'una interpel·lació són instruments que possibiliten al Parlament que manifesti la seva posició respecte a qüestions que afecten el govern i l'Administració. La singularitat més destacada de la regulació reglamentària catalana és el fet que estableix un seguiment parlamentari de l'observança governamental d'aquests acords, la qual cosa, si més no, possibilita donar publicitat als eventuais incompliments.

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

d) Els controls ordinaris o quotidians del Parlament sobre el Govern

Si la referència a la funció d'impuls ens obligava a recordar el caràcter plurifuncional de l'activitat parlamentària, amb molt més motiu ens cal recordar-lo en tractar la funció de control. Però aquí situarem específicament els controls d'inspecció més específics: interpel·lacions i preguntes, i comissions d'investigació. Però abans d'indicar-ne la regulació, és convenient de fer una referència a l'accés del Parlament a la informació, ja que la informació és el pressupòsit de totes les funcions parlamentàries i, de manera singular, de la funció de control.

Per tal que el sistema de diàlegs que caracteritza el model parlamentari sigui eficaç, cal que tingui lloc entre subjectes ben informats. D'aquesta manera, l'accés a la informació esdevé una de les garanties nuclears de l'estatut del Parlament i dels diputats. Atent a aquesta necessitat, el legislador català estableix a la Llei 3/1982: «El Parlament i les seves Comissions poden sol·licitar en qualsevol moment al Consell Executiu la informació i la cooperació que els calgui del Govern, dels Departaments i de qualsevol autoritat, organisme, servei i dependència de la Generalitat» (article 92). El reglament del Parlament és molt sensible a la qüestió de la informació; una de les seves expressions més eficaces són les sessions informatives dels consellers en una Comissió parlamentària, a iniciativa tant del mateix Govern com d'una Comissió de la Cambra.

d. 1) Interpel·lacions i preguntes

Resulta certament difícil de distingir entre interpel·lacions i preguntes. En un altre treball consideràvem que el criteri podria ser la matèria, de manera que les interpel·lacions es reservessin a matèries o afers polítics especialment rellevants i que plantejessin una qüestió d'ordre general. Però atenint-nos a la regulació de les interpel·lacions i les preguntes que fa l'ordenament català, hem d'admetre amb Joan Subirats que l'única diferència es troba en el fet que el que es presenta com a interpel·lació i és admès com a tal per la Mesa del Parlament, permet que acabi el seu *iter* parlamentari amb la presentació d'una moció que permeti la presa de posició de la Cambra (amb la qual cosa queda de nou en evidència el caràcter plurifuncional dels instruments parlamentaris).⁷

El Reglament del Parlament (després de la reforma de 15 d'octubre de 1987) estableix modificacions importants sobre la tramitació de preguntes i interpel·lacions que pretenen garantir l'actualitat dels temes, l'agilitació del tràmit i la publicitat del procediment (interpel·lacions d'urgència, fixació de data i hora en el Ple per substanciar-les, limitar el temps de tramitació de les preguntes orals a cinc minuts).

d. 2) Comissions d'investigació

La Llei 3/1982 estableix que el Parlament pot nomenar Comissions d'investigació sobre qualsevol afer d'interès públic que sigui competència de la Generalitat.

El Reglament del Parlament ha regulat les Comissions d'investigació amb un criteri material més ampli, i estableix també que pot demanar la presència de qualse-

7. Joan Subirats: «Impuls i control de l'acció política i de govern», a *Comentaris sobre...*, cit., vol. III, pàg. 261-2.

vol persona perquè declari. A més, crea les anomenades Comissions d'estudi, que es poden ocupar de qualsevol afer que afecti la societat catalana i poden incorporar especialistes a la seva composició fins a un nombre igual al de diputats membres d'aquesta Comissió.

El límit que no ha aconseguit superar el Reglament és que la creació de les Comissions d'investigació depengui del criteri de la majoria parlamentària.

II

Aquest breu epígraf exemplifica l'esquema relacional delimitat anteriorment, amb dades extretes de la primera i la segona legislatures, sense recórrer a la tercera —actualment en curs— llevat d'algun cas excepcional.⁸

La comparació de les dades de les dues primeres legislatures té en abstracte un interès notable a causa del canvi que té lloc en la composició de la Cambra. Aquesta dada no afecta la tercera legislatura, en què es repeteix la lògica de la segona. Sobre 135 diputats, un nombre que no ha variat, el panorama polític és el següent:⁹

Primera legislatura

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

Segona legislatura

CiU	72 diputats
PSC	41 diputats
AP	11 diputats
PSUC	6 diputats
ERC	5 diputats

Tercera legislatura

CiU	69 diputats
PSC	42 diputats
AP	6 diputats

8. El Parlament de Catalunya n'ha publicat una informació completa: *Legislatura 1980-1984*, 2 volums, Barcelona, 1984; *Legislatura 1984-1988*, 2 volums, Barcelona, 1988. A. Bayona, I. Folchi, J. Subirats i J. Vintó han elaborat notes resum de totes dues legislatures —publicades a *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, núm. 2 (1984), 11 (1987) i 18 (1989)—.

9. Equip de Sociologia Electoral (UAB): *Atlas electoral de Catalunya 1976-1980* (a *Estudis electorals* 3), i *Atlas electoral de Catalunya 1982-1988* (a *Estudis electorals* 9).

IC	9 diputats
ERC	6 diputats
CDS	3 diputats

Les dades permeten fer les consideracions següents: *a)* Hi ha un canvi qualitatiu en la composició política de la Cambra, que resulta d'una transformació del sistema de partits a Catalunya: el pluripartidisme amb quatre o cinc partits importants de l'any 1980 se simplifica a partir del 1984 en consolidar-se dues forces principals (CiU i PSC), per bé que notablement asimètriques; *b)* La segona i la tercera legislatures compten amb un grup parlamentari que assoleix la majoria absoluta a la Cambra, la qual cosa no succeïa a la primera; *c)* Les tres eleccions coincideixen en el fet que el grup majoritari és CiU, la qual cosa li permet d'ocupar d'una manera estable la presidència de la Generalitat des del 1980 i formar governs, fins i tot durant la fase minoritària, políticament homogenis (per bé que amb suports externs a la I i la II legislatures); *d)* La força majoritària de l'oposició, que a les tres eleccions és el PSC, també es manté estable, i curiosament —o potser no tant— és sistemàticament la força més votada a les eleccions generals i municipals a Catalunya (s'inverteix així la primacia entre CiU i PSC segons el tipus d'elecció).

Podem pensar que aquests canvis en la composició política del Parlament tindran efectes sobre les relacions funcionals entre el Parlament i l'Executiu, amb el decantament del model parlamentari cap a un fort «presidencialisme» i una disminució notable de la incidència del Parlament en la funció de direcció política. Sense negar que podem trobar expressions d'aquesta tendència, i amb el reconeixement de la debilitat de l'enfocament jurídic per mesurar els fenòmens de liderat polític i social com el que exerceix el president Jordi Pujol, cal destacar que aquestes tendències tenen també frens importants: el més rellevant jurídicament és l'accentuada racionalització jurídica de les relacions i les garanties que aquestes normes —especialment el Reglament del Parlament— atribueixen a la posició institucional de la Cambra. També poden tenir efectes de fre la defensa de la identitat nacional de Catalunya a l'exterior i la coincidència que la prioritat immediata és establir l'entramat institucional de la Generalitat.

1. La relació fiduciària

En aquest apartat únicament hem de fer referència a la investidura i a la moció de censura, atès que des del 1980 fins a avui (1991) no s'ha presentat cap qüestió de confiança ni el Parlament ha estat dissolt de manera anticipada.

a) La investidura del President

a. 1) La normativa aplicable a la primera investidura és la disposició transitòria cinquena de l'Estatut: la proposta de candidat correspon al President del Parlament; el candidat ha de presentar el programa de govern i la composició del Consell Executiu; després del debat, el candidat haurà d'obtenir els vots de la majoria absoluta dels membres del Parlament; si no assoleix aquesta majoria, el mateix candidat es pot sotmetre a una tercera votació en què n'hi ha prou amb la majoria simple.

D'acord amb aquesta normativa —que s'aplica únicament a la primera investidura—

ra, perquè la Llei 3/1982 la modifica—, el president del Parlament, Heribert Barrera, proposa la candidatura de Jordi Pujol. A la primera votació solament va obtenir els vots favorables de CiU. A la segona, celebrada el 24 d'abril de 1980, va rebre el suport d'ERC i de Centristes, amb la qual cosa va obtenir 75 vots i va superar la majoria absoluta.

El Govern és íntegrament de CiU —8 consellers de CDC i 3 d'UDC—, amb l'assistència d'ERC i Centristes.

a.2) Les eleccions del 30 de maig de 1984 van atorgar a CiU una majoria absoluta sòlida. El candidat proposat pel president del Parlament, M. Coll i Alentorn, és Jordi Pujol. A la primera votació rep també el vot favorable d'ERC i d'AP, amb la qual cosa aconsegueix 87 vots a favor. S'incorpora al Consell un conseller d'ERC; la resta de membres són de CiU, i es manté la representació d'Unió Democràtica de Catalunya en 3 consellers.

a.3) Les eleccions de 22 de juny de 1988 mantenen la majoria absoluta de CiU. El president del Parlament, Joaquim Xicoy, proposa la candidatura de Jordi Pujol. A la primera votació rep exclusivament els vots de CiU, amb la qual cosa acaben els auxilis externs que havien caracteritzat les legislatures anteriors. El Govern és homogeni de CiU, i es manté la mateixa proporció que en els anteriors (3 consellers d'UDC).

b) Moció de censura

En una conjuntura certament tensa (LOAPA, Banca Catalana), el PSUC presenta, el 23 d'octubre de 1982, una moció de censura en què figura com a candidat a la Presidència el diputat Josep Benet.

La moció, votada l'1 d'octubre de 1982, és rebutjada: 21 vots a favor, 56 en contra i 53 abstencions.

La tramitació exterioritza la disfuncionalitat de confondre en una mateixa operació la crítica al Govern i la confiança a un nou candidat, la qual cosa va provocar que l'objecte del debat es traslladés a la discussió del programa i la composició del Govern que representava el candidat, i es va diluir la crítica al Govern del president Jordi Pujol.

2. La funció legislativa

a) Primera legislatura

Les iniciatives legislatives presentades són 152. D'aquestes, 96 són projectes de Llei (33 de matèries econòmiques i financeres), 11 d'iniciativa parlamentària conjunta i 45 de diputats i grups parlamentaris.

Les lleis que es van aprovar van ser 78 (74 en Ple i 4 en Comissió). D'aquestes lleis, el 77,2 % tenia origen governamental; l'11,4 % eren proposicions de diputats i grups parlamentaris.

També es presenten iniciatives legislatives en relació amb l'article 87.2 de la Constitució: 4 adreçades al Congrés dels Diputats (d'aquestes, 2 van ser aprovades pel Parlament) i 1 adreçada al Govern de l'Estat.

Cal destacar que les lleis de desplegament institucional de l'Estatut van ser les que es van tramitar per iniciativa parlamentària conjunta. Entre les que es van aprovar, destaquen les següents: Llei 3/1982 del Parlament, del President i del Consell Executiu; Llei 1/1981 del Consell Consultiu de la Generalitat; Llei 6/1984 de la Sindicatura de Comptes; Llei 14/1984 del Síndic de Greuges.

b) Segona legislatura

Es presenten 121 iniciatives legislatives. D'aquestes, 79 són projectes de Llei, 7 d'iniciativa parlamentària conjunta i 35 de diputats i grups parlamentaris.

Les lleis aprovades van ser 82 (80 en el Ple, 1 en Comissió i 1 per la Diputació Permanent). L'origen de les lleis que es van aprovar va ser el següent: 73 governamentals i 9 parlamentàries (d'aquestes, 6 d'iniciativa parlamentària conjunta). El percentatge de l'eficàcia de la iniciativa d'origen governamental se situa en el 89 %.

La gran tasca legislativa d'aquest període és l'organització territorial i administrativa de Catalunya. Les lleis institucionals són de modificació de les aprovades durant la primera legislatura; entre aquestes destaquen la Llei 8/1985, que introdueix la dissolució discrecional, i la Llei 13/1985, que modifica la Llei del Consell Consultiu de la Generalitat.

També es presenten iniciatives a l'empara de l'article 87.2 de la Constitució: 10 presentades i adreçades al Congrés dels Diputats (d'aquestes, 7 són aprovades pel Parlament de Catalunya).

3. La intervenció del Parlament en l'acció de govern

a) Debats generals

Primera legislatura: 16 en el Ple i 4 en Comissió.

Segona legislatura: 9 en el Ple.

b) Proposicions no de llei

Primera legislatura

Presentades: 160.

Aprovades: 96 (13 en el Ple, 82 en Comissió, 1 per la Diputació Permanent).

Segona legislatura

Presentades: 168.

Aprovades: 76 (13 en Ple i 63 en Comissió).

c) Mocions presentades a conseqüència d'una interpel·lació

Primera legislatura

Presentades: 106.

Aprovades: 79.

Control parlamentari del compliment: 1.

Segona legislatura

Presentades: 124.

Aprovades: 30.

Seguiment parlamentari del compliment: 13.

4. Control ordinari

a) Sessions informatives

Primera legislatura: 51 en Comissió.

Segona legislatura: 62 en Comissió.

b) Interpel·lacions i preguntes

Primera legislatura

Interpel·lacions formulades: 192.

Preguntes: orals en Ple: 235.

orals en Comissió: 34.

per escrit: 706.

Segona legislatura

Interpel·lacions formulades: 190.

Preguntes: orals en Ple: 234.

orals en Comissió: 342.

per escrit: 1.696.

(L'augment de les preguntes és degut, en bona part, a la Comissió de la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió.)

c) Comissions d'investigació i d'estudi

Durant la primera legislatura es van crear 6 Comissions d'investigació (Central nuclear d'Ascó; Segrest del Banc Central; Incendis forestals; Inundacions; Empresa Rania, SA; Dèficit dels serveis transferits de la Seguretat Social).

Durant la segona legislatura es van crear 3 Comissions d'investigació (Maltractaments infligits a menors; Jocs gestionats per l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes; Seguretat dels habitants de Tarragona) i 1 d'estudi (sobre les bosses de pobresa).

d) Altres Comissions creades per llei

Per la seva important tasca fiscalitzadora, cal incloure en aquest epígraf de control les Comissions següents: la del Síndic de Greuges, la de la Sindicatura de Comptes, i la de control de l'actuació de la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió.

e) Desaprovació de Consellers

Mitjançant el tràmit de les mocions presentades a conseqüència d'una interpel·lació, durant la primera legislatura es va aprovar una moció de reprovació o de desaprovació contra el Conseller de Cultura. El Conseller no va dimitir.

A la segona legislatura es va iniciar el mateix tràmit contra el Conseller de Sanitat, però no va ser aprovada pel Parlament.

III. Conclusions

La forma de govern de la Comunitat autònoma catalana correspon plenament a un model parlamentari. Les seves característiques principals són les següents:

a) Tot i que el model parlamentari ja estava dissenyat per la Constitució, és la Llei 3/1982 la que configura i concreta el tipus o forma de parlamentarisme.

b) La llei 3/1982 es caracteritza per la racionalització de les relacions entre el Parlament i l'Executiu, en el vessant de la juridificació de les relacions i en el vessant polític de garantia de l'estabilitat governamental (com evidencien els tràmits i les asimetries en els instruments que canalitzen la relació fiduciària).

c) Consolidació d'un executiu dualista amb primàcia notable del president de la Generalitat, tant a l'interior de l'Executiu com en la relació amb el Parlament (la confiança té com a subjectes el President i el parlament); una situació que podria sofrir transformacions si tingués lloc la possible delegació per part del President de funcions executives en un Conseller.

d) Protecció molt elevada de les situacions de govern minoritari, contrastable amb el joc de majories que es dona entre investidura o qüestió de confiança i moció de censura.

e) Regulació de la funció legislativa de manera coherent amb el parlamentarisme democràtic, preeminència del Govern en la fase d'iniciativa i residència parlamentària de la fase constitutiva; reforç de la intervenció parlamentària en les lleis institucionals bàsiques i afebliment en matèria pressupostària, i

f) Regulació meticulosa i formalment eficaç pel Reglament del Parlament dels instruments de control ordinari i d'impuls polític, encara que tots ells actuen condicionats pel criteri de la majoria (coherent com a criteri general, però discutible a les comissions d'investigació).

La transformació profunda que experimenta la composició política del Parlament de Catalunya entre la primera i la segona legislatura —la primera es caracteritzava per la presència de quatre o cinc minories importants sense que cap d'elles tingués la majoria absoluta, i la segona per la presència de dues forces importants en què una d'elles té la majoria absoluta; aquesta darrera situació es manté a la tercera legislatura— sembla que ha d'implicar també modificacions importants en el funcionament del sistema parlamentari entre 1980-1984, fase de govern minoritari homogeni, i de 1984 fins a l'actualitat, fase de governs homogenis amb majoria absoluta d'origen electoral. No obstant això, els canvis en el sistema de partits no alteren de manera profunda les relacions entre Parlament i Govern i no impedeixen que el sistema es vagi estabilitzant de manera gradual i sense grans conflictes interns (llevat de la conjuntura de l'any 1982, en què es presenta la moció de censura); una situació afavorida per la política de desplaçament estatutari que trasllada la tensió a l'enfronta-

ment entre Generalitat i Estat (govern) i que condiciona notablement la posició a l'interior de tota l'oposició i, de manera especial, la de la minoria socialista.

Si l'estabilització institucional és el tret més rellevant de l'experiència analitzada, s'ha de destacar igualment que la solidesa que adquireix la majoria governamental a partir del 1984 implica l'accentuació de certes tendències pròpies del parlamentarisme majoritari d'origen electoral: la posició de supremacia del president de la Generalitat, acompanyada d'un fenomen de liderat en què en alguns casos es confon l'institucional amb el nacional; potenciació de la incidència del Govern en la funció legislativa, contrastable a partir del fet que les lleis aprovades d'origen governamental passen del 77 % a representar el 89 % i atenuació dels instruments d'impuls polític i de control, especialment dels primers (disminució notable dels «debats generals» i de les «mocions conseqüència d'interpel·lació» aprovades).