

UN BALANCE PROVISIONAL DE LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA DURANTE LA V LEGISLATURA

Xavier Muro y Xavier Bernadí¹

I. Introducción

Con el presente trabajo no pretendemos realizar un examen exhaustivo y profundo de la actividad legislativa del Parlamento de Cataluña durante la V legislatura. Sólo queremos poner de relieve algunos rasgos generales, algunos de los aspectos básicos de la producción legislativa llevada a cabo en Cataluña en el citado período. Por este motivo calificamos nuestro balance de *provisional*: las observaciones y reflexiones que realizamos no son ni completas ni definitivas. De hecho, uno de los modestos objetivos que perseguimos es llamar la atención sobre la ausencia de trabajos de tales características.² En efecto, entre nosotros, las reflexiones globales sobre la producción legislativa catalana no son muy habituales, tal vez por la especial dificultad existente en este campo a la hora de distinguir los juicios técnicos de las valoraciones políticas, o por el poco entusiasmo que suscita realizar una tarea desde la convicción de que será escasa o nulamente aprovechada.

No obstante, a nuestro juicio la potestad legislativa del Parlamento, como instrumento esencial del autogobierno y de la convivencia ciudadana, merece ser analizada desde todas las perspectivas posibles, sea cuál sea la repercusión científica o social de la perspectiva escogida. En cualquier caso, pensamos que todos los esfuerzos que sirvan para legislar mejor, para hacer mejores leyes, no requieren justificación alguna. En el balance que sigue combinamos el análisis formal, e incluso cuantitativo, de la producción legislativa durante la V legislatura con algunas reflexiones de fondo, generales o particulares, aplicables a dicho período o a la potestad legislativa del Parlamento globalmente considerada. La metodología utilizada es esencialmente descriptiva aunque, cuando nos ha parecido necesario, no hemos rehuido las valoraciones críticas, formuladas, eso sí, con el máximo ánimo constructivo.

1. Xavier Muro es letrado del Parlamento de Cataluña y profesor asociado de derecho constitucional en la Universidad Pompeu Fabra. Xavier Bernadí es profesor de derecho administrativo de la Universidad Pompeu Fabra y funcionario del cuerpo superior de administración de la Generalidad, en excedencia. La estructura, contenidos y conclusiones de este trabajo se han fijado de común acuerdo entre ambos autores. Al primero le corresponde la responsabilidad principal de los apartados II, III y VII, responsabilidad que concierne al segundo, en idénticos términos, respecto a los apartados II.7 y IV-VI.

2. Una excepción reciente la constituye el apartado «1995-1999: la quinta legislatura», incluido en la segunda edición del *Manual de dret públic de Catalunya* (E. Albertí *et al.*, Barcelona-Madrid: Instituto de Estudios Autonómicos-Marcial Pons, 2000), donde se realizan varias referencias al contexto político y a las principales leyes aprobadas por el Parlamento en la legislatura objeto de análisis.

El número de leyes aprobadas durante esta legislatura ha sido de setenta y una,³ en principio un ritmo de producción legislativa semejante al de anteriores legislaturas (79 en la III y 82 en la II), aunque algo superior a la IV (44 leyes), teniendo en cuenta la inferior duración de esta última. Se trata de un número sensiblemente superior al de otros parlamentos autonómicos, como ya es habitual (comparando las últimas legislaturas de cuatro años, completos o casi, en el País Vasco se han aprobado 57 leyes; en Galicia, 44; en las Cortes valencianas, 38; en Asturias, 44, y en Murcia, 44. En Andalucía, en la anterior legislatura, de un año y medio de duración, se aprobaron 7, y en la actual, de la que se llevan tres años y medio, 39). El nivel competencial puede explicar en parte una diferencia tan notable, aunque está claro que en una parte muy pequeña, porque vemos cómo la mayoría de los parlamentos, pese a la respectiva diversidad competencial, se mueven alrededor de las 40 leyes, con la excepción del País Vasco. Otras explicaciones pueden buscarse en los criterios de actuación de la mayoría parlamentaria-gubernamental del Parlamento catalán, tales como una mayor voluntad reguladora o la intención de implicar o corresponsabilizar al Parlamento en la aplicación del programa gubernamental, o tener más interés que otras mayorías en la resonancia que el debate parlamentario proporciona a determinadas acciones públicas. Son algunas razones, y hay otras imaginables; no obstante, el número de leyes aprobadas en cifras absolutas no es indicativo del volumen de trabajo realizado, por la diversa entidad de las leyes. Es conveniente, pues, matizar o distinguir estableciendo una tipología de leyes para tener una visión más precisa. Así, podríamos realizar el siguiente desglose:

- Leyes presupuestarias (de aprobación de presupuestos, modificaciones o complementarias): 8.
- Leyes de acompañamiento de los presupuestos: 2.
- Leyes modificativas: 18 (de ellas, 8 de muy reducido alcance, ya que son leyes de artículo único).
- Leyes organizativas: de establecimiento o creación de órganos o entidades autónomas: 4; de modificación de existentes: 8.
- Leyes de creación de colegios profesionales: 4 (y otra más de modificación).
- Leyes de creación o reconocimiento de universidades: 2.
- Leyes institucionales: 2 (1 modificativa del Consejo Consultivo; la otra de creación del Consejo de Trabajo Económico y Social).
- Leyes tributarias: 1.
- Leyes de autorización de refundición: 1.
- Leyes de aprobación de planes: 2.

El resto pueden considerarse leyes sectoriales o sustantivas en el ámbito del derecho privado. En anteriores legislaturas, el número de leyes que se incluirían bajo esta denominación de sectoriales o sustantivas (aplicando el mismo criterio para distinguirlas) fue ligeramente superior (28 en la II, 23 en la III), salvo en la IV (13) que, recuérdese, tuvo una duración inferior.

3. En el anexo de este «Balance» se reproduce el título de dichas leyes, agrupadas por años, con indicación del número y fecha del DOGC donde fueron publicadas.

En la actual legislatura, la mayoría de las leyes «sustantivas» (no organizativas o modificativas) se han concentrado en el área del Departamento de Justicia (y dentro de éste, en materia de derecho civil). Las relativas al derecho de familia merecen destacada atención al haberse completado la regulación de este ámbito en la mayoría de los aspectos en que puede ejercer el legislador catalán. También en el campo de la justicia hay que subrayar la Ley de asociaciones, segunda ley autonómica en esta materia tras la del País Vasco, cuyos reparos de inconstitucionalidad fueron rechazados por el Tribunal Constitucional (STC 173/1998, de 23 de julio), desarrollando una interpretación de las competencias autonómicas en la materia (y por extensión, del art. 149.1.1 CE) en una línea que favorece la descentralización.

II. Técnica legislativa

En este apartado examinaremos alguna de las cuestiones abordadas en los diversos estudios sobre técnica legislativa publicados entre nosotros, para dar cuenta del tratamiento de que han sido objeto en la actividad que estudiamos.

1. *La introducción de las leyes*

En cuanto a la parte introductoria de la ley, parece abandonarse la costumbre de llamarla *exposición de motivos*, denominación sustituida por la de *preámbulo*, siguiendo el criterio recomendado por los lingüistas, así como por las directrices de técnica legislativa. Sin embargo, la denominación *exposición de motivos* aún se utilizó, en un par de ocasiones, al comienzo de la legislatura. Con todo, lo más frecuente ha sido optar por omitir cualquier denominación, concretamente en once ocasiones, aunque hay que suponer que no obedece a un criterio determinado sino a error o descuido. Cualquier forma de preámbulo se ha omitido asimismo en tres ocasiones, pese a que se trataba de leyes modificativas de muy escaso contenido normativo.⁴ En la mayoría de los casos, como es tradicional, el preámbulo se dedica a enumerar los motivos que justifican la norma, además de incluir un resumen de los distintos contenidos de la ley. En un reducido número de casos (9), explicita la justificación competencial de aquélla, lo que no sucede, obviamente, en las leyes modificativas o presupuestarias, sino en las leyes de carácter más sustantivo o sectorial. En alguna ocasión se hace referencia asimismo al marco normativo en que se inscribe la nueva norma, o a la jurisprudencia constitucional, si ésta se halla en el origen de la ley.

4. Hay que recordar que la necesidad de los preámbulos en las leyes no es indiscutible. Véase Santolalla, F., «Exposiciones de motivos de las leyes: motivos para su eliminación», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 33, 1991. Las Cortes Generales tampoco siguen una línea constante y clara, pues hallamos alguna ley reciente, e importante, sin preámbulo (Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, reguladora de los derechos y deberes de los extranjeros y de su integración social, conocida como «Ley de extranjería»).

2. *Entrada en vigor*

Se ha extendido el criterio de establecer como fecha de entrada en vigor de la ley la del día siguiente a su publicación, hasta el punto de que si no es el criterio utilizado en la mayoría de las leyes, sí lo es con clara preferencia respecto a otros sistemas. Ha sido utilizado en treinta y cuatro leyes. El criterio de no fijar fecha de entrada en vigor y dejar que se aplique la *vacatio legis* determinada por el Código civil se ha seguido en once ocasiones. Quizá como expresión de un estilo de redacción de leyes característico de un departamento, es de destacar que en los proyectos remitidos por el Departamento de Justicia o bien se recurre al sistema de *vacatio legis* del Código civil, al carecer de una determinación específica, o bien se fija expresamente un plazo de entrada en vigor superior (dos meses en la Ley 12/1996, tres en las leyes 11/1996 y 13/1996), evitándose, por consiguiente, el criterio más habitual en otros departamentos del día siguiente a su publicación (lo que puede deberse a la comprensión de la necesidad de una *vacatio legis* de tal duración en leyes complejas y dirigidas principalmente a los particulares o a una formación jurídica tradicional). Como es lógico, las leyes de presupuestos llevan como fecha de entrada en vigor el día 1 de enero. Este criterio, sin embargo, se ha extendido a otras leyes vinculadas a la presupuestaria, como las llamadas de acompañamiento (también es lógico fijar esta fecha si se pretende justificar la amalgama de normas, su contenido heterogéneo, en la vinculación al ejercicio presupuestario) y la Ley de tasas y precios públicos. Con todo, no es posible dejar de mencionar algunas soluciones ciertamente infrecuentes de las que se ha hecho uso en la V legislatura, que a continuación se exponen.

Dos veces se ha recurrido a establecer como fecha de entrada en vigor la del mismo día de publicación, prescindiendo, por lo tanto, de cualquier *vacatio legis*; la única justificación posible de este criterio radicaría en que se trata de normas destinadas a la Administración, o con mínima trascendencia externa (son leyes que facultan a la Administración para actuar en unos casos determinados, como una habilitación presupuestaria o la eliminación de un límite a la participación en empresas), aunque, pese a producirse inevitablemente efectos sobre terceros a consecuencia de la actuación de la Generalidad, tampoco se trata de una razón de peso. Además, existe algún caso de entrada en vigor muy demorada, a fin de posibilitar suficientemente el conocimiento de la ley y su más eficaz aplicación, como es el de la Ley de la administración integral de la intervención ambiental, que es de trece meses, *vacatio legis* posteriormente modificada para su ampliación.

Caso curioso es el de la Ley 24/1998, de modificación de la Ley que regula el Consejo Nacional de la Juventud, ya que, pese a determinarse en la disposición final segunda que su entrada en vigor se producirá el día siguiente al de su publicación, la disposición final primera contiene una excepción a esta norma general (cuando el orden correcto debería haber sido al revés, o tal vez, incluso, como excepción a la norma general, deberían haberse incluido ambas prescripciones en la propia disposición final subdividiéndola en apartados) que es poco habitual. Esta excepción consiste en establecer que las disposiciones que acarreen gastos, sin concretarse cuáles, entrarán en vigor en el siguiente ejercicio presupuestario. En este caso es posible deducir que se ha arrastrado durante el procedimiento legislativo la

fórmula de estilo incorporada en las proposiciones de ley para evitar el veto gubernamental a la tramitación de la proposición por razones presupuestarias (art. 107.2 del Reglamento del Parlamento), pero tal fórmula es lo bastante ambigua como para crear dudas sobre cuáles son los preceptos afectados; habría sido preferible concretarlos. Otro caso curioso por la fórmula utilizada se halla en el Código de familia, el cual entrará en vigor a los tres meses desde su publicación *íntegramente*. En este caso es de suponer que ante la extensión del texto normativo los redactores han previsto que la publicación podría producirse fragmentariamente.

También presenta cierta singularidad la Carta Municipal de Barcelona, en la que, para salvar una posible inconstitucionalidad por contradicción con la Ley reguladora de las bases de régimen local (siguiendo la interpretación que de la función de la misma ha hecho el Tribunal Constitucional), se demora (disposición transitoria primera)⁵ su entrada en vigor mediante una fórmula de redacción imprecisa, que admite varias interpretaciones. La inclusión de esta cláusula en una disposición transitoria, en lugar de una disposición final, como corresponde a las normas sobre entrada en vigor, respondería a la consideración de que se establece un régimen de derecho transitorio, aunque no se ajusta al sentido que habitualmente se da a este concepto al no establecer la disposición en cuestión normas específicas de derecho intertemporal o soluciones para los problemas o dudas que puedan producirse en situaciones de transición, sino que simplemente demora una entrada en vigor a un momento futuro indeterminado e incierto (si se lee la norma en abstracto; sin embargo, ésta adquiere sentido cuando se vincula a la modificación de la Ley 7/1985, que se encontraba en trámite en aquel momento en las Cortes Generales). No se indica qué normas de la Carta resultan afectadas por esa disposición ni se determina con claridad que entrarán en vigor en el momento en que dejen de contradecir la Ley de bases, sino cuando «proceda» según aquella, de forma que puede entenderse que es necesaria aún una regulación específica en la Ley de bases que se refiera a la entrada en vigor (y «aplicabilidad», según esta disposición transitoria segunda) de los preceptos afectados de la Carta Municipal.

3. *División de las leyes en títulos, capítulos, etc.*

Los aspectos formales de ordenación de las leyes han mejorado notablemente respecto a anteriores legislaturas, incorporando los criterios propuestos por los expertos, de manera que las leyes sustantivas u organizativas con una cierta extensión se dividen en capítulos, títulos y libros, en su caso. No se aplica este criterio a las leyes modificativas, excepto las de acompañamiento del presupuesto, en las que parece una guía necesaria por su contenido tan heterogéneo. Las únicas excepciones a la división en partes en una ley sectorial se encuentran en la Ley 2/1997, de servicios funerarios (13 artículos), y en la Ley 1/1997, de equipamientos comerciales, que por su exigua extensión no parecen requerirlo. También se ha extendido el criterio de titular los artículos, incluso en las leyes presupuestarias. Sin embargo, no se ha

5.«Las disposiciones de la presente Carta que supongan una adaptación especial para el Ayuntamiento de Barcelona del régimen general de organización y funcionamiento municipal entrarán en vigor y serán aplicables, en su caso, de acuerdo con lo establecido por la Ley de bases de régimen local.»

aplicado a las leyes modificativas. Entre las leyes de cierta entidad también existe alguna excepción, caso de la Carta Municipal de Barcelona, la de servicios funerarios y la de equipamientos comerciales.

4. *La técnica utilizada en las leyes modificativas*

Las leyes modificativas han adoptado en su totalidad el denominado estilo de regulación⁶ y por regla general han consistido en modificaciones básicas, es decir, cada ley se ha dedicado a modificar una ley anterior, con la notable excepción de las modificaciones múltiples contenidas en las leyes de acompañamiento del presupuesto. Se ha seguido también, por regla general, el criterio de que cada artículo contenga sólo la modificación de un artículo de la ley afectada. En las leyes de acompañamiento, las modificaciones se dividen además en capítulos, cada uno dedicado a un grupo de leyes con características comunes en atención al contenido. Existe alguna excepción, como la Ley 24/1998, de modificación de la Ley 14/1985, reguladora del Consejo Nacional de la Juventud, en la que se dedica un único artículo a incluir todas las modificaciones. Podría considerarse que se ha seguido el denominado estilo de modificación en la Ley 8/1997, de 23 de junio, por la que se autoriza la refundición en un texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes a Cataluña en materia de función pública, cuando en su art. 2 establece: «[...] Asimismo, la autorización faculta para intitular los títulos, los capítulos y los artículos de texto único, teniendo en cuenta que las referencias al "Consejo Ejecutivo", contenidas en la Ley 17/1985, deben ser unificadas a favor de la expresión "Gobierno".» En realidad, no se trata de una modificación sino de una autorización específica en una delegación legislativa para adaptar un texto refundido, que podría considerarse una concreción de la facultad para armonizar conferida al Gobierno, decidiéndose por la denominación de este órgano que se ha impuesto en la legislación catalana (en lugar de «Consejo Ejecutivo» o «Gobierno de la Generalidad», aunque esta última todavía aparece en una de las leyes del período analizado).

5. *Las cláusulas derogatorias*

La mayoría de las leyes sustantivas incluyen cláusulas de derogación, bien en disposiciones derogatorias, bien en disposiciones finales. Por sus características, algunas leyes no incorporan cláusulas de esta índole, como las leyes presupuestarias o las leyes modificativas (aunque cabe la posibilidad de que estas últimas, además de la modificación que cambia una redacción determinada o añade una parte nueva, supriman también preceptos como parte de la modificación pretendida, lo que puede hacerse tanto en la regulación modificativa como por medio de cláusulas derogatorias en la parte final).

La mayoría de las cláusulas derogatorias establecidas por el legislador catalán son de las calificadas como inútiles en la doctrina por no precisar el alcance de la de-

6. Según C. Viver, este estilo consiste en dar «una nueva redacción a las leyes modificadas»; véase *La forma de las leyes*, pág. 205, Ed. Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 1986.

rogación y acudir a redacciones genéricas o ambiguas. Es posible que por tal motivo algunas normas importantes no las recojan (aparte de que aparentemente no derogan ninguna norma por tratarse de nuevas irrupciones en la legislación, aunque de forma insospechada en ocasiones se producen efectos derogatorios sobre normas que parecen alejadas por su objeto). Lo más destacable es que por regla general todavía faltan cláusulas derogatorias específicas que relacionen los preceptos afectados por la nueva norma, ayudando al intérprete en una labor cada día más costosa ante el incesante incremento de la legislación, al resolver desde la propia norma algunas dudas o problemas, cuando ésta puede hacerlo. La falta de tablas derogatorias (que deberían acompañar a los proyectos de ley) es una constante en la legislación examinada. Algunas leyes sí concretan alguna de las normas derogadas, pero se mueven en el terreno de lo evidente, no tratándose, al parecer, sino de un intento de exteriorizar la voluntad de renovación o de sustitución.

Aunque con frecuencia se ha utilizado la fórmula más tradicional en las leyes españolas («se derogan, o quedan derogadas, todas las normas que contradigan, o se opongan, a lo establecido en la presente ley») también se ha recurrido en varias ocasiones a una fórmula ligeramente más retórica, ya que dispone que la derogación se produce «en el momento de su entrada en vigor», añadido absolutamente superfluo. Es preciso citar algún caso especial, y bastante insólito (la Ley de tasas y precios públicos), como que la ley prevea su propia derogación, con voluntad probablemente de aclarar las dudas de interpretación ante una hipotética modificación legislativa, previsión que parecería absurda en abstracto (¿ninguna ley puede tener la pretensión de ser eterna e inmutable! En todo caso, las consecuencias de su sustitución deben ser previstas por la ley posterior), pero que adquiere sentido si se tiene en cuenta que en el momento de la aprobación de la Ley seguía en trámite una modificación del marco normativo estatal (la LOFCA) que previsiblemente incidiría en la ley catalana alterando los conceptos legales anteriores; mediante la fórmula adoptada se evitaba una posterior derogación, o como mínimo, una modificación para adaptarla o aclararla.

6. *Las habilitaciones normativas en favor del Ejecutivo*

Las fórmulas utilizadas para establecer habilitaciones reglamentarias presentan una cierta variedad, lo que, como veremos, no puede atribuirse naturalmente a la casualidad o a la inercia, sino a la diversidad de criterios que existen al respecto. En primer lugar hay que señalar que no todas las leyes establecen habilitaciones reglamentarias; es posible afirmar, con carácter general, que éstas no aparecen en determinadas clases de ley, como las de presupuestos, las modificativas (cabe suponer, en el caso de estas últimas, que la habilitación ya existe, habitualmente, en la ley modificada), la relativa al derecho civil (en el que tradicionalmente se ha considerado un ámbito excluido de regulación reglamentaria) y las de creación de colegios profesionales (puesto que son leyes que prácticamente se limitan a la creación del colegio y a la determinación de sus miembros, quedando la concreción de su organización para sus respectivos estatutos, conforme al principio de autogobierno y al marco general previo establecido en la Ley de colegios profesionales). En cambio, en otros tipos de leyes las remisiones al reglamento son habituales y se consideran casi imprescindibles.

bles, caso de las leyes administrativas reguladoras de sectores de la acción pública, o las leyes organizativas; regla seguida asimismo en la legislación examinada que permite comprobar que, en estos casos, junto a las remisiones al reglamento dispersas a lo largo del articulado existe una habilitación de carácter general. Concretamente, son 32 los casos en que se produce la habilitación de carácter general. Alguna fórmula ambigua podría considerarse que incluye, implícitamente, una habilitación reglamentaria: «se faculta al Gobierno para adoptar las medidas necesarias para la aplicación de la ley» (Ley 12/1997, de 3 de noviembre, de crédito extraordinario y habilitación del Instituto Catalán de Crédito Agrario para hacer frente a los gastos derivados del tratamiento de la peste porcina clásica), aunque creemos que el término *medidas* sólo puede asociarse a actos administrativos concretos, no susceptibles de aplicación continuada y, además, una habilitación reglamentaria, para ser considerada como tal (con independencia de la posición doctrinal que se siga respecto de la potestad reglamentaria del Gobierno), debe ser expresa.

En cuanto al tipo de habilitación reglamentaria general (contenida en las disposiciones finales, según el criterio habitual, seguido en todos los casos) puede distinguirse una cierta tipología dependiendo del destinatario, del grado de condicionamiento, del plazo e, incluso, del tipo de reglamento al que se refiere (caso más discutible, ya que puede rechazarse la existencia de clases de reglamento).

Respecto al sujeto u órgano destinatario de la habilitación, nos hallamos ante unos casos en que se faculta al Gobierno y ante otros en que se añade también un departamento (a veces identificado en la ley, en otras simplemente designado como el departamento o consejería competente). En alguna ocasión el destinatario es otra administración, reconociéndose un ámbito de autonomía; tal reconocimiento deriva de la doctrina constitucional (Carta Municipal de Barcelona o Ley de servicios funerarios, en cuanto a los ayuntamientos) o resulta inherente al papel institucional atribuido a aquélla (Consejo de Trabajo). La habilitación en favor del Gobierno se produce en nueve ocasiones, mientras que en dieciocho casos se añade la consejería (en la mayoría de éstos se designa concretamente cuál, aunque en seis tan sólo se menciona la «consejería» competente). En una ocasión se señalan dos consejerías (Agricultura y Medio Ambiente, en la Ley 4/1998, de 12 de marzo, de protección del cabo de Creus). Es preciso destacar el caso insólito de una habilitación en favor tan sólo de los consejeros (los de Gobernación y de Agricultura, Ganadería y Pesca, en la Ley 10/1999, de 30 de julio, sobre la tenencia de perros considerados peligrosos) omitiendo, por tanto, la cita al Gobierno, algo que si bien no supone una contradicción de lo dispuesto por el art. 71.*e* de la Ley 3/1982 (lo que, por otra parte, no estaría prohibido para una ley posterior), sí resulta difícilmente conciliable con el art. 61 de la Ley 13/1989 y no concuerda con las construcciones teóricas habituales sobre la potestad reglamentaria, que la consideran una potestad gubernamental.

Es bastante inusual, además (sólo encontramos una ley), que únicamente se habilite para el desarrollo reglamentario sin atribuirlo al Gobierno, de forma que entre en juego en este caso el citado art. 61 de la Ley 13/1989.

El condicionamiento del ejercicio de la potestad reglamentaria es sumamente escaso. No se acostumbra a establecer plazos, con lo que se evita el problema planteado por el incumplimiento de dicha prescripción. Tan sólo se hace en el caso de la Ley de helipuertos (seis meses), de la Ley de la renta mínima de inserción (seis me-

ses), de la de organización de los servicios jurídicos de la Generalidad (seis meses para la aprobación de su estatuto específico), la de helipuertos (seis meses, en una disposición final tercera con la misma redacción que la disposición final primera,⁷ pero añadiendo el plazo) y en la Ley del registro y depósito de las fianzas de los contratos de alquiler (tres meses). Aún más infrecuentes son otros tipos de condicionamientos, como los referidos al contenido. Tan sólo en dos leyes (cuyos proyectos fueron elaborados por el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas por ponencias curiosamente casi coincidentes en su composición) se determina el contenido del reglamento; se trata de las leyes de helipuertos y de la de puertos. En la primera se establecen unos principios u objetivos que el reglamento debe observar (disposición final primera); en la segunda se obliga a que aquél contenga determinadas regulaciones.

El legislador renuncia habitualmente, pues, a usar su capacidad para delimitar la potestad reglamentaria, dejando las manos libres al Ejecutivo, mediante apoderamientos en blanco (la escasa preocupación del legislador al respecto no puede deberse a la existencia de una mayoría absoluta que intenta preservar o proteger al máximo al Gobierno frente a limitaciones, pues no era ésta la situación que se daba en la pasada legislatura; cabe pensar, por lo tanto, en la inercia de la tradición, en el poco interés de los parlamentarios por la acción de gobierno realizada en desarrollo de las leyes, o en su interés por mantener una situación que puede favorecerles, desde su punto de vista, si se convierten en la nueva mayoría parlamentaria gubernamental).

Otra consideración que puede hacerse a propósito de las habilitaciones reglamentarias generales, y que justificaría la distinción de categorías de reglamentos, consiste en que en algunos casos la habilitación se refiere a disposiciones necesarias para «desarrollar (o desplegar) y aplicar (ejecutar)» la ley mientras que en otras ocasiones sólo se prevé el apoderamiento para el «desarrollo» reglamentario. Parece, por lo tanto, que se recoge la distinción (de la que ya hablaba C. Viver)⁸ entre reglamentos de desarrollo y reglamentos estrictamente ejecutivos. Mientras que estos últimos tendrían un alcance más reducido, limitado a posibilitar la aplicación de la ley por los órganos administrativos, determinando competencias y procedimientos, los primeros permitirían, por el contrario, completar la ley, ampliar sus contenidos con especificaciones de las determinaciones normativas, creando una ordenación, basada en la ley, sin innovar, aunque «desarrollándola». Aunque esta distinción no aparece expresamente reconocida en nuestro ordenamiento, ni la doctrina parece muy inclinada a admitirla, sí podría considerarse recogida en las habilitaciones. La utilización de una u otra fórmula está bastante equilibrada, pero la más frecuente es la que, genéricamente, se refiere a normas de «desarrollo» (diecisiete ocasiones),

7. Disposición final primera: «Se faculta al Gobierno y al consejero o consejera de Política Territorial y Obras Públicas a adoptar las disposiciones necesarias para desarrollar y aplicar esta ley». Disposición final tercera: «1. El Gobierno y el consejero o consejera de Política Territorial y Obras Públicas han de adoptar las disposiciones necesarias para desarrollar y aplicar esta ley en el plazo de seis meses a su entrada en vigor.»

8. Para el que carecía de efecto práctico alguno; véase C. Viver en *La forma de las leyes*, *op. cit.*, pág. 163.

mientras que la distinción «desarrollar y aplicar» se emplea en trece ocasiones; finalmente, en dos ocasiones la habilitación es tan sólo para «aplicar» y no desarrollar.

El condicionamiento legal en cuanto al procedimiento de elaboración de los reglamentos también es muy escaso, lo que pone de manifiesto que la regulación general establecida en la Ley 13/1989 se considera suficiente y adecuada. No obstante, existe alguna excepción: la Ley 23/1998, de estadística, es un caso, al disponer que su desarrollo reglamentario se realizará a propuesta del Departamento de Economía y Finanzas⁹ «a iniciativa del Instituto de Estadística de Cataluña».

Se atribuye a una entidad autónoma una capacidad inhabitual en una entidad de este tipo; supeditar el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno, su puesta en marcha, a la voluntad de otro órgano parece oponerse a las concepciones mayoritarias sobre la potestad reglamentaria, aunque se mantenga la titularidad del Gobierno. Cuando menos, puede calificarse de artificioso, si consideramos que en última instancia una entidad autónoma se halla vinculada por una relación de instrumentalidad al Gobierno. La Ley 6/1998, por su parte, obliga a consultar al Consejo de Cooperación antes de aprobar el reglamento.

La habilitación suele realizarse en forma de autorización (veintinueve veces), aunque en contadas ocasiones (tres) se utilizan términos imperativos que le dan el carácter de mandato. Otras disposiciones dirigidas a la producción de normas jurídicas contenidas en la parte final de las leyes son las delegaciones legislativas y los mandatos de elaboración de proyectos de ley.

En cuanto a los primeros, en el período examinado hallamos seis casos (leyes 6/1996, 8/1997, 25/1998, 6/1999, 8/1999 y 9/1999). En uno de ellos se trata de una ley específica de delegación (con este exclusivo objeto) para refundir textos, mientras que en los otros cinco la refundición aparece autorizada en leyes que modifican, con un importante alcance, anteriores leyes sectoriales. Respecto a la ubicación de la delegación, en estos últimos casos no se ha seguido un criterio único, ya que en cinco de ellos se ha establecido en una disposición final (leyes 6/1996, 8/1997, 25/1998, 6/1999 y 9/1999), y en el otro en una disposición adicional. Curiosamente, esta discrepancia sobre la ubicación se encuentra en dos leyes tramitadas simultáneamente por la misma comisión e idénticos ponentes. También resulta curioso que en estas dos últimas leyes de tramitación simultánea la delegación sea para refundirlas con la Ley del deporte (Ley 8/1988, de 7 de abril); sin embargo, no se prevé la refundición entre sí (lo que tiene cierta lógica porque no se aprueban simultánea sino consecutivamente, de forma que al aprobar una todavía no ha sido aprobada la otra; esta lógica objeción podría solucionarse bien disponiendo tal refundición en la última en ser aprobada, o bien utilizando una fórmula en cada una de ellas que considerase el caso).

Todas las delegaciones examinadas incluyen la facultad para regular, aclarar y armonizar (aunque la Ley 6/1996 va más allá, al autorizar la incorporación de determinaciones que resulten de la legislación comunitaria, lo que merece comentarios adicionales sobre su adecuación, al mismo tiempo que regula la delegación le-

9. Denominación del Departamento en aquel momento. Actualmente, Departamento de Economía, Finanzas y Planificación (Decreto 297/1999, de creación y reestructuración de los departamentos de la Administración de la Generalidad).

gislativa en el art. 82 CE), y obviamente contienen un plazo que es de un año en cuatro de ellas (6/1996, 25/1998 y, obviamente, 8/1999 y 9/1999) y cuatro meses en la otra.

Acerca de la obligación de ejercer la iniciativa legislativa establecida en algunas leyes, se ha reducido enormemente el uso de este mandato respecto de anteriores legislaturas, pues sólo ha sido utilizado una vez. Concretamente se halla en el Código de familia, en su disposición final segunda y en la tercera (corrigiendo la anómala práctica seguida en anteriores ocasiones de establecerlo en otras disposiciones de la parte final e incluso en el articulado), ya que contienen dos mandatos de este tipo. En el primero, el proyecto de ley a adoptar es una ley de modificación de la Ley 37/1991, a la que se encarga refundir, armonizar y regular como si se tratara de una delegación legislativa (en un plazo de seis meses); en la disposición final tercera se obliga a presentar un proyecto de ley regulador de la mediación familiar elaborado con sujeción a unas bases determinadas y en un plazo de seis meses. Aunque el incumplimiento de esta clase de obligaciones no traiga consigo consecuencia jurídica alguna (únicamente el reproche político) conviene señalar que el Gobierno la ha seguido.

7. Otros casos de habilitación de potestades en favor del Ejecutivo

Si el legislador debe ser, como dice la teoría, quien ha de atribuir las potestades a la Administración pública pero, en la práctica, es desde esta Administración desde donde se impulsan la mayoría de las leyes, el estudio de este proceso atributivo de potestades públicas adquiere un interés más que evidente. En un apartado anterior de este *Balance* ya se ha hecho referencia a dos de las potestades más relevantes que las leyes acostumbra a conferir al Ejecutivo, ambas de carácter normativo: la potestad reglamentaria para el desarrollo y ejecución de las leyes y la facultad de aprobar textos refundidos de las leyes mediante el correspondiente decreto legislativo. De momento no disponemos de ningún estudio completo y general en que se haya analizado a fondo la forma de atribución de dichas potestades ni el uso que de ellas haya hecho el Gobierno catalán. Tampoco es éste el lugar donde pueda acometerse un estudio de tal envergadura. No obstante, algunos ejemplos aislados contribuirán a subrayar la importancia de estas y otras potestades conferidas a la Administración de la Generalidad y el papel que ésta ejerce en el conjunto de la producción normativa.

El primer ejemplo nos lo proporciona la Ley 8/1997, por la que se autoriza la refundición en un texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública. Al amparo de dicha autorización se aprueba el Decreto legislativo 1/1997, de 31 de octubre, en cuya disposición final segunda se reproduce la autorización al Gobierno de la Generalidad «para que dicte las normas de carácter general y reglamentario necesarias para desarrollar y aplicar esta ley». La cuestión es que, aparte de tal autorización de carácter general, el articulado del Decreto legislativo contiene, al menos, veintinueve remisiones reglamentarias adicionales, relativas en algunos casos a aspectos de detalle y, en otros, a ámbitos materiales más relevantes, como la regulación de todo el procedimiento disciplinario. En uso de dicha autorización se dictó el Reglamento de régimen dis-

ciplinario de la función pública de la Administración de la Generalidad de Cataluña (Decreto 243/1995), en el que se preveía, de forma sorprendente, la posibilidad de inexecutar las sanciones impuestas.¹⁰ Así, sobre todo en ámbitos como el de la función pública —tradicionalmente considerados como ámbitos domésticos donde los sujetos afectados se hallan insertos en una relación de sujeción especial— se admite unánimemente que el alcance de la potestad reglamentaria puede ser muy importante. No obstante, lo cierto es que, en este y en otros casos, las remisiones reglamentarias al Gobierno son bastante abundantes y afectan a ámbitos sustanciales. También dentro de las potestades normativas, cabe subrayar la Ley 2/1997, sobre servicios funerarios, ley que constituye un ejemplo de singular interés del espacio legislativo que puede ganarse a partir de una autorización definida como reglada por el legislador básico estatal.¹¹ La Ley catalana señala que los ayuntamientos deben regular, mediante una ordenanza o reglamento, el régimen al que deben someterse los servicios funerarios, en el marco de lo establecido por esta Ley y el resto de la legislación aplicable, disponiendo a continuación que el Departamento de Gobernación¹² de la Generalidad tiene que elaborar, previa audiencia a las entidades municipalistas más representativas, un reglamento de servicios funerarios, que será aplicable supletoriamente en los municipios que no aprueben uno propio (disposición final primera). Se atribuye así a la Generalidad la facultad de dictar normas supletorias en un campo donde el legislador dispone primariamente que sean los municipios quienes regulen esta materia. En cambio, la Ley 8/1998, relativa a la prevención y asistencia en materia de sustancias que pueden generar dependencia, atribuye un papel exclusivo y muy relevante a los ayuntamientos al prever que queden prohibidos la venta y el consumo de cualquier tipo de bebida alcohólica en todos los establecimientos abiertos al público, incluso los que gozan de excepcionalidad horaria, de las 23 horas a las 8 horas del día siguiente «cuando lo establezcan las ordenanzas municipales por razones de seguridad pública».

Por su parte, la Ley 3/1998, de la intervención integral de la Administración ambiental, habilita al Gobierno para fijar el régimen provisional del sistema de acreditación de entidades colaboradas de la Administración mientras no esté regulado por ley del Parlamento (disposición adicional cuarta), permitiéndole asimismo adaptar los anexos de la Ley donde se concretan las actividades sometidas a comunicación, autorización o licencia ambiental «a las determinaciones que resulten de la

10. El art. 54 de este Decreto establece como principio general que «las sanciones disciplinarias se ejecutan según los términos de la resolución en que se impongan». A continuación, el art. 55 señala que «el órgano competente para resolver podrá acordar *la inexecución total o parcial de la sanción*, o su suspensión temporal por tiempo inferior al de su prescripción» (apartado primero). Estos acuerdos pueden tomarse de oficio o *a instancia del interesado*, siempre que exista *causa fundamentada*, y en todo caso, una vez oída la Comisión Técnica de la Función Pública (apartado tercero, la cursiva es nuestra).

11. Otro destacable esfuerzo de creación de un espacio legislativo propio lo constituye la Ley 11/1998, de helipuertos, hábil regulación que consigue quedar al margen de competencias estatales tan cercanas como los títulos sobre aeropuertos de interés general o navegación aérea (art. 149.1.20 CE).

12. Denominación del Departamento en aquel momento. Actualmente, Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales (Decreto 297/1999, de creación y reestructuración de los departamentos de la Administración de la Generalidad).

normativa básica estatal o de la Unión Europea y a los requisitos medioambientales o de carácter técnico» (disposición final segunda).

Al margen de las potestades de carácter normativo, durante la quinta legislatura el legislador catalán también ha atribuido facultades importantes y singulares a la Administración. Entre estas últimas, y otra vez a título de ejemplo, podemos citar la facultad conferida al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas para levantar la moratoria establecida por la Ley 5/1998, de puertos de la Generalidad, en la construcción de nuevos puertos y marinas interiores (disposición transitoria quinta), o la facultad para integrar en el cuerpo de abogados de la Generalidad a varios colectivos de personal (Ley 7/1996, de organización de los servicios jurídicos de la Administración de la Generalidad). La citada Ley de puertos también constituye un perfecto ejemplo de la tendencia hacia la huida del derecho administrativo y al establecimiento de soluciones de gran flexibilidad para la Administración, tendencia a la que no ha escapado el legislador catalán, y de la inclinación a condicionar o restringir las competencias municipales en favor de la Administración autonómica (en este caso, en materia de planificación urbanística, conforme a las soluciones de la Ley estatal 27/1992, de puertos del Estado y de la marina mercante).

8. *Lenguaje legal*

Por último, en este apartado hay que hacer referencia al Acuerdo adoptado por la Mesa el 19 de noviembre de 1996 por el que se aprueba la aplicación de unos criterios generales en las leyes, entre otros textos, promulgadas por el Parlamento para no incurrir en un uso sexista o discriminatorio del lenguaje, conforme a los acuerdos del Pleno contenidos en las mociones 58/IV y 59/IV, y según una propuesta preparada por los servicios lingüísticos del Parlamento. El principio general del Acuerdo es evitar el uso exclusivo de formas masculinas para designar clases o categorías humanas así como para referirse genéricamente a cargos que legalmente pueden ser ocupados tanto por hombres como por mujeres, principio desarrollado en cuatro reglas más concretas que desde entonces se han aplicado a todos los textos legales.

III. Procedimiento legislativo

El estudio de la evolución seguida por determinados aspectos o elementos del procedimiento legislativo también puede ofrecer algunos datos de interés para conocer las características del sistema político catalán y valorar la actividad legislativa del Parlamento, pese a que no aporte grandes novedades respecto a los juicios formulados a propósito de anteriores legislaturas y, en general, de los que pueden contener trabajos sobre el Parlamento contemporáneo. Con todo, creemos que merece la pena ofrecer tales datos.

Respecto a la iniciativa, puede observarse que se mantiene la práctica más usual en los parlamentos contemporáneos, en los que el Gobierno casi monopoliza su ejercicio. Así, podemos ver que de 71 leyes tan sólo cinco derivan de proposiciones de ley de iniciativa parlamentaria y una (y esto sí constituye una auténtica novedad)

de una iniciativa legislativa popular. Un número de leyes presentadas como proposiciones no muy distinto al de pasadas legislaturas (3 en la IV, 2 en la III, 3 en la II) e incluso porcentualmente inferior (7 %) al de la anterior legislatura (7,5 %). Esto tal vez sorprenda a algunos, teniendo en cuenta que ahora no existe mayoría absoluta, a diferencia de las tres legislaturas anteriores, lo que podía haber posibilitado que prosperasen con más frecuencia las iniciativas parlamentarias. Ahora bien, no sólo la existencia de una mayoría estable formada entre los grupos de CiU y Popular sino también el hecho de que no constituya una prioridad en la agenda política de los demás grupos parlamentarios (más concentrados en la labor de control) explican esta circunstancia. Ninguna ley ha sido tramitada sobre la base del procedimiento de iniciativa conjunta (aunque se puso en marcha dicho procedimiento en una ocasión, para elaborar una ley de incompatibilidades, esta tramitación fue interrumpida a causa de las discrepancias surgidas en el seno de la ponencia, lo que prolongó la situación de ambigüedad jurídica en esta materia en la cámara catalana, que se rige por un marco normativo fragmentario, disperso, sin una norma específica, completa y sistemática, y quizá por el desinterés en regular una materia que puede provocar tensiones internas en los grupos cuando la situación actual es muy favorable y no existe especial preocupación en la opinión pública catalana al respecto).

La iniciativa legislativa popular se ha estrenado en esta legislatura, tras la aprobación de su ley reguladora en la pasada (Ley 2/1995). La iniciativa ha sido ejercida en dos ocasiones, en un caso para establecer la prohibición de la incineración de residuos y en otro para posibilitar la formación de las selecciones deportivas catalanas, siendo esta última la primera que se ha convertido en ley, mientras que la tramitación de la anterior ha quedado en suspenso (recordemos que es uno de los pocos casos en que los procedimientos parlamentarios no caducan).

Pese a las limitaciones y dificultades que resultan de la regulación de esta clase de iniciativa, conviene señalar que las dos únicas en cuya promoción ha sido admitida a trámite han conseguido su objetivo de recabar el número de firmas suficiente para ser sometidas a debate en la cámara, y que han abierto el camino a posteriores iniciativas al provocar la resolución de las numerosas dudas que creaba dicha regulación, así como la organización de la infraestructura parlamentaria necesaria para posibilitar el ejercicio de este derecho.

En cuanto al procedimiento legislativo en su fase constitutiva, no ha habido novedades en la regulación, salvo una ordenación diferente de los debates y votaciones del Proyecto de ley de presupuesto de la Generalidad. El desarrollo material del proceso sí muestra algún dato de interés, como el notable acortamiento del tiempo de tramitación de las leyes, hasta una media de 99 días (88 descontando los días inhábiles entre períodos de sesiones), lo que representa una considerable reducción desde los 152 de la anterior legislatura (159 en la III y 118 en la II). Hay que tener en cuenta, sin embargo, el elevado número de leyes de escasa complejidad (varias tramitadas por el procedimiento de lectura única, varias modificativas de escaso alcance y nueve leyes de artículo único), de tramitación acelerada (en dos casos, ¡2 días!), como demuestra el hecho de que ocho leyes se tramitaron en menos de 30 días y otras dieciséis en menos de 70 días (mientras que en anteriores legislaturas estas cantidades eran 1 y 10, en la IV, 1 y 2, en la III, 5 y 23, en la II). Se trata de una duración que contradice la habitual afirmación de la lentitud del procedimiento

parlamentario, teniendo en cuenta el grado de debate que origina un proyecto legislativo, y resulta notablemente inferior a otros parlamentos de los que tenemos noticia (Andalucía, 7 meses y 16 días, con una producción legislativa de 21 leyes a 31 de diciembre de 1998, para la V legislatura). Tal vez sorprenda también esta reducción en comparación con pasadas legislaturas de mayoría absoluta, porque al parecer en la actual podría haber aumentado el tiempo de tramitación como consecuencia de la necesidad de negociar para lograr el apoyo de otros grupos. Esto se explica por la existencia de un acuerdo con el Grupo Popular de fácil y eficaz aplicación, en un marco de relaciones fluidas, así como por la habilidad en desarrollar una negociación anterior y externa a la tramitación parlamentaria con otros grupos políticos.

Es preciso anotar también que en 40 casos el procedimiento ha sido declarado de urgencia, esto es, en más de un 66 % de los procedimientos descontando las leyes presupuestarias y las tramitadas a través del procedimiento de lectura única. Una «especialidad» en el procedimiento, como es la declaración de urgencia, se convierte en un mecanismo normal casi ordinario, que desvirtúa su significado originario, de lo que podría deducirse que, o bien los plazos actuales de las distintas fases del procedimiento se consideran excesivamente largos y deberían reducirse, o bien que la mayoría parlamentaria gubernamental abusa de esta facultad y habría que frenar o establecer algún límite riguroso para su aplicación, en lugar del automatismo actual de aplicación tan generalizada (podrá observarse que quedan fuera las leyes provenientes del Departamento de Justicia y las de alto contenido político, como la de política lingüística, así como aquellas muy simples, la mayoría de artículo único, en las que la tramitación es de por sí acelerada al suscitar poco debate). Ello da pie a pensar que más bien es el afán productivista, y la prisa por presentar cuanto antes sus éxitos, por parte de las consejerías, lo que justifica la habitualidad de esta tramitación urgente.

El procedimiento de lectura única se ha seguido en seis ocasiones, lo que supone un porcentaje del 8,5 % total de leyes, lógico y quizá incluso alto teniendo en cuenta que se trata de un procedimiento no sólo especial sino casi excepcional, ya que reduce al máximo el debate. Una interrupción del procedimiento legislativo peculiar de nuestro sistema es la debida a la solicitud de dictamen al Consejo Consultivo. Se trata de un derecho reconocido a los grupos, cuyo ejercicio puede obedecer a auténticas dudas sobre la adecuación de la ley a la Constitución o al Estatuto con propósito obstruccionista (aunque éste no se declara) o incluso una forma de reacción de disconformidad frente a la actitud de los grupos que ostentan la mayoría. Los proyectos dictaminados han sido cuatro (política lingüística, intervención integral de la administración ambiental, selecciones deportivas) en materias diferentes, y en todos los casos el Consejo ha considerado que existían posibles contradicciones con las normas constitucionales o estatutarias.

Aunque tan sólo hemos recogido datos parciales (en las leyes más importantes y de carácter sustantivo), haremos una referencia al grado de aceptación o incorporación de enmiendas durante el procedimiento legislativo.

Pese a la dificultad para extraer conclusiones, pues son muy diversas las variables que concurren (características de la materia, regulación propuesta, personalidad de los parientes, política del departamento impulsor, coyuntura política, etc.),

es posible deducir unas cuantas tendencias. La primera es que en materia de derecho civil se da un nivel muy alto de aceptación de enmiendas, superior a otras áreas o materias. El caso más extremo es el de la Ley 12/1996, de la potestad del padre y de la madre, en que tan sólo cuatro de las 303 enmiendas presentadas llegaron al Pleno (donde sólo se rechazó una); otro caso digno de mencionar es el del Código de familia, muy rectificado inicialmente, con 1.346 enmiendas, de las que tan sólo 108 quedaron reservadas para el debate en pleno (en la Ley de uniones estables de pareja, persistieron sólo 29 de 407). También se produce un nivel de aceptación o conciliación de posiciones en leyes del área de Gobernación, como la de protección civil (aunque tramitada en la Comisión de Justicia), que de 238 pasa a 20 enmiendas para el Pleno, y la de servicios funerarios (tramitada en la Comisión de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local), que expresa el máximo nivel de conciliación ya que no quedará ninguna enmienda para el debate plenario de las 100 presentadas.

Igualmente tramitada en esta Comisión, pero de difícil adscripción a una determinada materia, la Ley 18/1996, de relaciones con las comunidades catalanas del exterior, disfrutó de idéntico máximo nivel de aproximación entre mayoría y minoría. Por el contrario, en el otro extremo, entre las leyes en que la aproximación política durante la fase de ponencia y comisión ha sido más difícil se hallan la Ley de política lingüística (288 enmiendas, 196 reservadas para el Pleno, ante el que se retirarán, negociarán o aprobarán 42) y la de intervención integral de la administración ambiental (377 enmiendas, 249 reservadas para el debate en el Pleno, ante el que 144 serán negociadas, aprobadas o retiradas), con un índice, respectivamente, del 67 y del 66 por ciento. Sin embargo, la tramitación que menos útil se mostró para lograr la integración de las distintas posiciones respecto a la regulación sometida a consideración fue la de la Ley 25/1998, de medidas fiscales, administrativas y de adaptación al euro, en otras palabras, la Ley de acompañamiento del presupuesto para 1999, ya que de 281 enmiendas presentadas, 226 se reservaron para debate en el Pleno (80 %), fracasando la integración de posturas, más por la velocidad impresa a la tramitación, que dificultaba el debate, y el clima preelectoral (la convicción de que el Parlamento sería disuelto en los días inmediatamente posteriores a la aprobación de la Ley estaba muy extendida), que por el contenido de la norma propuesta (aunque la peculiaridad de la ley de acompañamiento no favorece precisamente el consenso político). También se produjo un elevado nivel de distanciamiento político en el caso de una ley en principio institucional y poco conflictiva por referirse a un órgano básicamente consultivo y de propuesta como el Consejo de Trabajo, en la que se reservaron 30 enmiendas de las 47 presentadas (pese a tener un bajo índice de enmiendas, 2,4 por artículo o disposición; por lo tanto, sin un rechazo inicial demasiado considerable). La tónica habitual se aleja de estos casos extremos situándose entre el grupo más numeroso de proyectos que llegan al Pleno con un índice de reserva de enmiendas alrededor del 45 % (leyes 10/1996, 11/1996, 4/1998, 15/1998, 22/1998, 6/1999, etcétera; muchas de ellas leyes sectoriales y organizativas); otro grupo se sitúa en torno al 10 % (leyes 7/1996, 15/1997, 4/1997, 5/1998 y 10/1998). En la mayor parte de los casos, la integración entre las posiciones de la mayoría y de las minorías en el procedimiento legislativo se produce antes de su llegada al Pleno, especialmente durante la elaboración del informe de

la Ponencia, de tal forma que con ocasión del trámite sustanciado ante del Pleno son muy pocas las enmiendas que se incorporan al proyecto; de todos modos, en algunos casos —infrecuentes—, la negociación no ha sido lo bastante eficaz o se ha intentado, deliberadamente, trasladar al Pleno las divergencias o la imagen de voluntad negociadora («escenificar», como suele decirse últimamente). Ejemplos de tal utilización del debate en el Pleno como marco de una negociación los hallamos en la Ley 7/1997 (de 88 enmiendas reservadas, tan sólo quedaron 32 para rechazar), en la Ley 3/1998, de intervención integral de la administración ambiental (cifras antes citadas), en la Ley 5/1998, de puertos (ante el Pleno se retiraron, transaccionaron o aprobaron 38 de 62); y como caso más destacado, el de la Carta Municipal de Barcelona, respecto a la cual, de las 53 enmiendas reservadas, finalmente ninguna fue sometida a votación (tres fueron transaccionadas y las demás se retiraron).

El número de enmiendas por artículo que suelen presentarse gira en torno a cinco, aunque en leyes muy técnicas, institucionales, o en las que generan un amplio debate o negociación con sectores afectados acerca de un anteproyecto, el número de enmiendas desciende a unas dos por artículo.

Por lo que respecta a una fase previa, no parlamentaria, de elaboración de los proyectos, algunas leyes reconocen tener un origen distinto del establecido con carácter general, como es el caso de la Carta Municipal, por disponerlo así la Ley municipal y de régimen local, o la Ley del Consejo de Trabajo, Económico y Social, en la que se afirma que se ha elaborado «por consenso» en el seno del antiguo (aunque todavía existente al no haberse constituido aún el órgano creado por la Ley) Consejo de Trabajo.

IV. La divulgación de las leyes catalanas

Si bien la ignorancia de las leyes no excusa su cumplimiento (art. 6 CC), lo cierto es que es difícil aplicar o acatar una ley desconocida. El desconocimiento de las leyes frustra los objetivos que se había planteado el titular de la potestad legislativa y, cuando el fenómeno se generaliza, supone la ineficacia y el desprestigio de las leyes incumplidas, de la potestad donde tienen su origen y de la institución que la ejerce. La Constitución española garantiza la publicidad de las leyes (art. 9.3), requisito que se entiende satisfecho a partir de la simple publicación de esas normas en el correspondiente diario oficial. No obstante, hoy en día la publicación oficial de las leyes sólo puede considerarse una satisfacción mínima y puramente formal de este principio. En cualquier caso, esta publicidad formal no asegura en absoluto que la ley llegue a ser conocida por los ciudadanos ni, incluso, por los operadores jurídicos.

En Cataluña parece bastante extendida entre la comunidad jurídica la conciencia de que las leyes catalanas no son —suficientemente— conocidas ni por unos ni por otros. A buen seguro que las leyes que debe aplicar la Administración son conocidas por aquellos de sus funcionarios a quienes corresponde esa tarea y por el ciudadano al que acaban afectando realmente. Sin embargo, no está nada claro que las leyes catalanas sean explicadas a los estudiantes de derecho o interiorizadas por éstos —quienes a duras penas *se aprenden* las leyes del Estado— ni que tales leyes sean or-

dinariamente asimiladas y alegadas por los abogados y aplicadas por los jueces. Es cierto que este fenómeno no responde única —ni principalmente— a un déficit de publicidad de las leyes de Cataluña. Otros factores, como la tradición de un legislador único, el alcance real de la potestad legislativa de la Generalidad o el mimetismo de las soluciones estatales que presentan muchas leyes catalanas contribuyen decisivamente a la situación descrita. No obstante, una publicidad reforzada de las leyes —y del resto de la producción normativa de la Generalidad— permitiría contrarrestar estos factores, favorecería el conocimiento del derecho catalán por parte de todos los operadores jurídicos y haría posible elevar la consideración de la Generalidad como centro de producción legislativa. Sólo así se podrá ordenar, con convencimiento y tranquilidad de conciencia, que todos los ciudadanos a quienes sean de aplicación las leyes cooperen en su cumplimiento y que los tribunales y autoridades a los que incumba las hagan cumplir. En esta actividad de divulgación deben jugar un papel fundamental el Parlamento, titular de la potestad legislativa, y el Gobierno y la Administración de la Generalidad, dado que el poder ejecutivo es el auténtico impulsor de la actividad legislativa y cuenta con un número superior de medios personales y materiales. A la altura ya de la sexta legislatura, la publicidad de las leyes que reclamamos debería realizarse mediante la edición de obras en soporte papel (no necesariamente encuadernado, *v. gr.* hojas intercambiables) y, asimismo, en soporte electrónico, disponible en internet. Por otro lado, es preciso fijarse niveles de calidad superiores a los actuales y completar tales obras con un elevado número de anotaciones, concordancias e, incluso, con sus correspondientes aparatos bibliográficos. En este punto, la colaboración de las universidades puede ser decisiva.¹³

Tanto el Parlamento como la Entidad Autónoma del Diario Oficial y de Publicaciones han impulsado varias iniciativas desde los primeros tiempos de autonomía.¹⁴ En este sentido destacan las colecciones «Legislació temàtica», «Legislació bàsica» y «Quaderns de legislació», impulsadas o coordinadas por la Entidad Autónoma. A pesar de ello, las obras incluidas en dichas colecciones son bastante irregulares, están muy poco actualizadas —la mayoría de las veces sólo han sido objeto de una edición—, en general no disponen de anotaciones o se presentan con un nivel de anotación cuantitativa y cualitativamente muy bajo, y en algunos casos han sido diseñadas atendiendo más a la estética que a la facilidad de consulta (caso de los «Quaderns de legislació», editados en un extraño formato, largo y estrecho, que hace imposible mantenerlos abiertos mientras se escribe a mano o en el ordenador o se consultan otras obras de forma simultánea).

13. En el terreno del derecho público, la colaboración entre la Generalidad y las universidades ha dado frutos tan útiles y destacados como el *Codi de legislació política i administrativa de Catalunya* y el *Codi de legislació sectorial de Catalunya* (*Legislació Temàtica*, núm. 5 y 10, respectivamente, ambos impulsados por el Instituto de Estudios Autonómicos, en colaboración con la Escuela de Administración Pública de Cataluña, en el segundo caso). Desafortunadamente, ambas obras se hallan hoy desfasadas y no han sido objeto de nuevas ediciones. En cambio, la existencia de una demanda real de este tipo de obras ha sido corroborada por la tercera edición de que ha sido objeto el *Codi bàsic de dret públic de Catalunya*, versión reducida del primer Código citado («Legislació bàsica», núm. 1).

14. En esta tarea han colaborado igualmente otros organismos públicos y privados. Entre los primeros, y aunque no sean los únicos, es preciso citar al Departamento de Justicia, el Instituto de Estudios Autonómicos y la Escuela de Administración Pública de Cataluña.

Por otro lado, no existe ninguna colección en la que se publiquen todas las leyes, por separado o agrupadas, pero de forma sistemática y al poco tiempo de ser promulgadas (la colección «Recull legislatiu de la Generalitat de Catalunya» publica todas las leyes de cada legislatura, con índices cronológico y analítico, aunque su formato tampoco facilita el manejo y, además, el último volumen disponible fue publicado en 1993, correspondiente a la tercera legislatura). De hecho, en muchas ocasiones la publicación de las leyes o de la normativa de un sector determinado depende de la iniciativa del departamento interesado y, hasta ahora, la Entidad Autónoma sólo ha conseguido —y ello es ya es un mérito considerable— ejercer una coordinación formal y de estilo. En definitiva, la iniciativa y el esfuerzo han sido importantes, aunque no suficientes. A título de ejemplo, pensamos que nada impediría que la Administración publicara periódicamente (*v. gr.* cada año) el texto vigente de todas las leyes —o de las más significativas—, con efectos únicamente divulgativos. Nos parece que tal iniciativa sería muy aplaudida por los usuarios, ya que en estos tiempos la *legislación motorizada* no ha disminuido su velocidad, sino que la ha incrementado, pues algunas leyes han sido objeto de más de dos y tres modificaciones sucesivas y, como era de prever, se ha seguido el mal ejemplo de las llamadas leyes de acompañamiento, capaces por sí mismas de modificar, de forma más o menos puntual, un elevado número de leyes anteriores. También sería muy de agradecer que la edición de leyes catalanas incorporase el texto —en catalán o en castellano— de las leyes estatales que afecten igualmente a la materia o que son desarrolladas por el legislador catalán. Guste o no, el ordenamiento jurídico es complejo pero único, y si queremos que la obra y la inversión pública que se le destinan sean útiles, hay que ser realistas y anteponer el sentido práctico al deseo de aparecer como legisladores autosuficientes y completos. Si no es así, condenamos al usuario a utilizar textos diversos, con el riesgo de que la obra que le ofrecemos sea desechada por inútil.

En cuanto a la propuesta de poner a disposición de los ciudadanos el texto de las leyes en soporte electrónico, hay que celebrar y felicitar al Parlamento de Cataluña por la iniciativa concretada en su página web (<http://www.gencat.es/parlam>), desde donde se accede al texto completo de las leyes aprobadas desde 1997, por orden cronológico.¹⁵ La Administración de la Generalidad también ha apostado por la difusión telemática de las disposiciones publicadas en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) y actualmente es posible consultar gratuitamente el último ejemplar del DOGC (<http://www.gencat.es/diari/ultim.htm>), así como todos los sumarios del *Diari* desde enero de 1996 (<http://www.gencat.es/diari/llista.htm>). Sin embargo, la posibilidad de acceder al texto completo de todas las leyes y de conocer sus afectaciones activas y pasivas está restringida a los suscriptores de la base de datos del DOGC (a través de internet, en la dirección <http://www.gencat.es/dogc/index.htm>, o en un CD-ROM dotado de un sistema de navegación bastante mejorable). Esta situación difiere mucho de lo realizado por otras administraciones, como la de la Generalidad Valenciana, que reproduce íntegras todas las leyes (<http://www.gva.es/infociuda/index.htm>), o la Administración general del

15. Gracias a la gentileza de la EADOP, el texto íntegro de las leyes y el de alguno de los decretos más sustantivos también puede consultarse en la dirección <http://www.upf.es/bib/sintesi.htm>.

Estado, que permite acceder a un buen número de leyes estatales en el servidor del Ministerio de Administraciones Públicas (<http://igsap.map.es/docs/cia/dispo/lbe.htm>). En todo caso, esta línea abre infinitas posibilidades y constituye una dirección obligada en un futuro inmediato. Tal y como se ha reclamado desde varias instancias, es preciso reflexionar en profundidad sobre el tema del acceso y la consulta, y preguntarse si la inversión necesaria y las pérdidas económicas que generaría la gratuidad total del mismo no quedarían largamente compensadas por el servicio que se prestaría a toda la ciudadanía. En este punto, el impulso del Comisionado para la Sociedad de la Información podría ser decisivo. Hasta ahora la propuesta que formulamos no se ha recogido en las iniciativas del Comisionado, como el plan estratégico «Cataluña en red» o el proyecto «Administración Abierta de Cataluña», pero la finalidad y el espíritu de ambos son plenamente coincidentes (<http://www.gencat.es/csi/csi.htm>).¹⁶

Para cerrar este punto debemos hacer una breve referencia a la cuestión de la iniciativa editorial privada. Si las instituciones públicas optan decididamente por realizar buenas ediciones de la legislación catalana, el mercado de obras legales en catalán, bastante reducido de por sí, puede desaparecer por completo para las editoriales privadas. Esta conciencia —el prejuicio de ahogar o de hacer competencia desleal a la iniciativa privada— puede llevar fácilmente a los responsables públicos a la inacción. Dejando al margen que, ahora, la oferta privada de repertorios legales catalanes es prácticamente inexistente, el papel que reclamamos a los poderes públicos en la difusión de la legislación catalana no debe ser necesariamente un papel exclusivo ni excluyente. Sólo es necesario que desempeñe un papel protagonista. Y, desde este punto de vista, los medios de fomento o las políticas de coedición pueden ser una buena forma de respetar e implicar a la iniciativa privada en la inaplazable tarea de dar a conocer nuestro derecho. Es una tarea imprescindible para el prestigio de nuestras instituciones y para dar cumplimiento real a los principios constitucionales de publicidad de las normas, seguridad jurídica y servicio a los ciudadanos. Una labor que, al iniciarse ahora la sexta legislatura, ya no es posible rehuir.

V. La firma de las leyes por los consejeros

Como es sabido, la sanción y promulgación de las leyes aprobadas por las Cortes Generales corresponde al rey (art. 62.*a* y 91 CE). No obstante, la irresponsabilidad política del monarca obliga a sujetar los actos de sanción y promulgación real a refrendo, refrendo que en este caso corresponde al presidente del Gobierno central, a quien se desplaza la responsabilidad (art. 56.3 y 64 CE, art. 2.2.*b* de la Ley del Gobierno). Por este motivo, al pie de todas las leyes del Estado consta el nombre o la firma de ambas figuras (monarca y presidente del Ejecutivo central). En Catalu-

16. La última remodelación del Gobierno de la Generalidad ha traído consigo la supresión de este Comisionado y la creación del Departamento de Universidades, Investigación y Nuevas Tecnologías. La existencia de un departamento con responsabilidades específicas en este terreno puede contribuir a reforzar la intensidad de las políticas impulsadas por el anterior Comisionado.

ña, el régimen de promulgación de las leyes —y el de la responsabilidad que le es inherente— es muy distinto. En efecto, según el artículo 33.2 EAC, «las leyes de Cataluña serán promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente de la Generalidad, el cual ordenará su publicación en el *Diari Oficial de la Generalitat* en el plazo de quince días desde su aprobación, y en el *Boletín Oficial del Estado*». En Cataluña, por lo tanto, la promulgación de las leyes corresponde en exclusiva al presidente y éste es quien asume en exclusiva todas las responsabilidades y, en especial, la responsabilidad política ante el Parlamento (art. 36.4 EAC). La Ley 3/1982, del Parlamento, del presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, confirma y completa estos datos: por una parte, la promulgación de las leyes en nombre del rey corresponde al presidente, en su condición de representante ordinario del Estado en Cataluña (art. 61.a); por otra, el presidente es políticamente responsable de todos sus actos, incluida la promulgación de las leyes, responsabilidad que el Parlamento podrá exigir por medio de la moción de censura y la cuestión de confianza y que no queda eximida ni en el supuesto de la delegación temporal de funciones ejecutivas del presidente en un consejero (art. 58, 85 y 86).

En el régimen catalán resulta difícil explicar la práctica en virtud de la cual bajo el nombre o la firma del presidente de la Generalidad aparece la de un consejero/a. Esta práctica se inició ya en la primera legislatura y se ha mantenido ininterrumpida desde entonces. Años atrás, el profesor Salvador Coderch realizó un esfuerzo teórico para justificarla. Según el citado autor, el refrendo del consejero no posee aquí el mismo sentido que en el caso de la promulgación de las leyes del Estado por parte del rey. En particular no es sencillamente la manifestación de la ausencia de responsabilidad del presidente de la Generalidad por defectos en la promulgación. Indica que el presidente firma la ley no como jefe del Ejecutivo sino como la más alta representación de la Generalidad. En caso de *defecto de promulgación* el presidente responde políticamente por incumplimiento de un acto rigurosamente debido pero si hay *defectos en la promulgación* o en la publicación (por ejemplo, erratas), la responsabilidad se traslada al Ejecutivo. Éste es el sentido exacto que tiene aquí el refrendo del consejero. Con todo, desde la perspectiva de la tesis formalista en materia de promulgación de las leyes, sobra la ratificación.¹⁷

A nuestro modesto entender, el refrendo del consejero está de más en cualquier caso. Esto es así tanto si entendemos que el acto de promulgación no genera responsabilidad (tesis formalista) como si entendemos que sí la genera, pues en este último caso la exigencia de responsabilidad por defectos *en la promulgación* es harto improbable y, en caso de que se produzca, en ningún lugar se dice que deba ser asumida por un consejero o por el Ejecutivo ni que esta disposición a asumir la responsabilidad exima al presidente de la que legalmente le corresponde. Por otro lado, la realidad pone de relieve que muchas leyes son firmadas únicamente por el presidente, y no hay ninguna otra firma que la acompañe o la refrende. En la quinta legislatura esta situación se ha producido en diez de las setenta y una leyes aprobadas y publicadas en el DOGC, sin que encontremos criterio alguno suficientemente

17. Salvador Coderch, P., «Publicació de les lleis», en *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Barcelona, Instituto de Estudios Autonómicos, 1988 (vol. III), pág. 237.

razonado que nos permita explicar esta situación.¹⁸ Una primera hipótesis es que se trata de las leyes de mayor importancia o relieve, como sucedería en el caso de la Ley 1/1998, de política lingüística. Sin embargo, no sería lógico que, precisamente en estos supuestos, el presidente decidiera asumir en exclusiva todas las responsabilidades. Por otro lado, junto a leyes importantes o de alto contenido simbólico como la citada de política lingüística, la Ley 18/1996, de relaciones con las comunidades catalanas del exterior, o la Ley 9/1999, de apoyo a las selecciones catalanas, se hallan otros de alcance mucho más limitado, por tratarse de simples modificaciones de leyes anteriores —algunas de las cuales habían sido firmadas conjuntamente por el presidente y un consejero, como en el caso de la Ley 3/1998, de la intervención integral de la Administración ambiental, y de la Ley 1/1999, por la que se modifica su disposición final cuarta— o por regular ámbitos marcadamente sectoriales o específicos (la reforma del Instituto para el Desarrollo de las Comarcas del Ebro, la regulación de los servicios funerarios, o la modificación de la Ley de la Policía de la Generalidad-Mossos d'Esquadra, de la Ley de protección de los animales o de la reguladora del Consejo Nacional de la Juventud de Cataluña).

Desde el nombramiento de un consejero al frente del Departamento de la Presidencia, diferente del propio presidente, tampoco puede sostenerse que el presidente firme sólo las leyes que regulan ámbitos materiales no atribuidos a ninguna de las restantes consejerías o departamentos. De hecho, el consejero de la Presidencia ha firmado con el presidente un buen número de las leyes impulsadas desde ese Departamento. Otro caso curioso es que en determinadas leyes conste la firma de más de un consejero acompañando a la del presidente. Esta modalidad, muy habitual en anteriores legislaturas, ha quedado reducida en la quinta legislatura a la Ley 16/1997, de presupuestos de la Generalidad para 1998, publicada con las firmas del presidente, el consejero de la Presidencia y el consejero de Economía y Finanzas. De nuevo nos resulta difícil explicar esta solución concreta, sobre todo porque tanto la Ley de acompañamiento presupuestario de aquel ejercicio (Ley 17/1997) como la Ley presupuestaria y la Ley de acompañamiento posteriores (leyes 20/1998 y 25/1998) se publicaron únicamente con las rúbricas del presidente y del consejero de Economía y Finanzas. En cualquier caso, la firma de leyes por dos o más consejeros sólo estaría justificada por el deseo de no herir las sensibilidades competenciales de los departamentos materialmente afectados por la Ley, pues si lo que se pretende es trasladar alguna responsabilidad al Ejecutivo bastaría con la firma de un consejero. En este terreno, la única constante que hemos podido identificar —aunque desconozcamos igualmente

18. Las leyes firmadas exclusivamente por el presidente de la Generalidad han sido las siguientes: Ley 4/1996, de reforma de la Ley 12/1993, de creación del Instituto para el Desarrollo de las Comarcas del Ebro; Ley 18/1996, de 27 de diciembre, de relaciones con las comunidades catalanas del exterior; Ley 2/1997, de regulación de los servicios funerarios; Ley 1/1998, de política lingüística; Ley 21/1998, de modificación de los artículos 68 y 69 de la Ley 10/1994, de la Policía de la Generalidad-Mossos d'Esquadra, en relación con su régimen sancionador; Ley 18/1998, de modificación de la Ley 3/1998, de protección de los animales; Ley 24/1998, de modificación de la Ley 14/1985, por la que se regula el Consejo Nacional de la Juventud de Cataluña; Ley 1/1999, de modificación de la disposición final cuarta de la Ley 3/1998, de la intervención integral de la Administración ambiental; Ley 9/1999, de apoyo a las selecciones catalanas, y Ley 10/1999, sobre la tenencia de perros considerados potencialmente peligrosos.

su explicación— es que el presidente sólo firma con su nombre y su primer apellido, mientras que los consejeros siempre firman con su nombre y los dos apellidos.

A buen seguro que el tema de la firma de las leyes —y de los decretos— por los consejeros no es precisamente uno de los más importantes dentro de un análisis sobre la potestad legislativa de Cataluña. Por otro lado, para el estudioso u observador esta práctica posee una clara ventaja: le permite identificar el departamento que ha impulsado o redactado el proyecto de ley y, por ende, conocer la clasificación en cuanto a producción legislativa por departamentos¹⁹ (aunque, como hemos visto, esta información se pierde cuando el presidente decide firmar las leyes solo, en perjuicio de la situación del departamento dentro de la citada clasificación). Teniendo presentes estas ventajas, tal vez sea mejor mantener la práctica actual que propugnar que sea el presidente quien firme solo las leyes, que es lo que en rigor correspondería. No obstante, este uso político-administrativo carece de amparo legal, a no ser que consideremos que se legitima por sí mismo, gracias a su hipotético carácter de fuente secundaria del derecho. Por otro lado, la arbitraria variedad de los criterios utilizados al estampar unas firmas u otras, las confusiones que pueden generarse en torno a la responsabilidad en la promulgación de las leyes —con el correspondiente perjuicio para la seguridad jurídica— y la conveniencia de no generar conflictos entre los departamentos potencialmente firmantes, nos llevan a mantener el criterio de que sea únicamente el presidente de la Generalidad quien firme las leyes que promulga y ordena publicar.

VI. Algunas regulaciones singulares

Los que otorgamos importancia a la potestad legislativa de la Generalidad debemos ser los primeros interesados en reclamar que dicha potestad se ejerza de forma responsable y no ahorrar críticas cuando la obra de nuestros diputados y diputadas no esté a la altura de las circunstancias. Desde el ánimo constructivo que preside todas estas reflexiones, queremos señalar algunas soluciones que, ya en la quinta legislatura, no contribuyen precisamente a prestigiar el papel de nuestro Parlamento o, al menos, de los redactores de las leyes. Soluciones que, por otro lado, se han incorporado a algunas de las leyes con mayor trascendencia política y social.

Es el caso de la Ley 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística. En su preámbulo se afirma que «de acuerdo con el marco estatutario vigente, los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña deberán conocer la lengua catalana y la castellana» (punto III), deber al que no se alude en el articulado de la Ley. Todos sabemos que los preámbulos de las leyes carecen de fuerza normativa para obligar, que existía un interés político en subrayar este deber y que su ubicación definitiva en dicho preámbulo fue resultado de las transacciones que fue necesario realizar para que la Ley contara con un amplio apoyo parlamentario. Sin embargo, la función primaria de

19. En el caso de la V legislatura, la citada clasificación nos indica que los que han aparecido con mayor frecuencia junto a la firma del presidente han sido el titular del Departamento de Economía y Finanzas (16 leyes), seguido de los de Presidencia (13), Justicia (12), Política Territorial y Obras Públicas (5), Gobernación (4), Medio Ambiente (4), Cultura (2), Trabajo (2), Industria, Comercio y Turismo (1), Sanidad y Seguridad Social (1) y Bienestar Social (1).

las leyes no es jugar con la simbología ni desorientar o disminuir la seguridad jurídica de los ciudadanos a quienes se dirige. En esta misma línea, cabe valorar negativamente otra afirmación del citado preámbulo según la cual «esta Ley tiene carácter indicativo para los ciudadanos y ciudadanas y sólo crea obligaciones para las administraciones y para determinadas empresas» (punto IV). La frase se comenta por sí sola: hasta ese momento nadie había puesto en duda que las leyes fuesen obligatorias para el conjunto de los poderes públicos y de toda la ciudadanía. Por otra parte, el articulado de la Ley desmiente esta singular previsión, a no ser que se niegue la condición de ciudadanos a funcionarios, notarios, registradores y a las personas que requieren los servicios de tales profesionales o de jueces, trabajadores y empresarios, por citar sólo algunas de las categorías de ciudadanos que quedan afectados por la Ley. No existen, por lo tanto, leyes indicativas y la Ley de política lingüística no es ni podía ser ninguna excepción.

La crítica de previsiones de este tipo debe ser aún más contundente cuando figuran en el cuerpo de la Ley. Por este motivo sólo puede lamentarse que la disposición adicional quinta señale que la Ley no establece sanciones para los ciudadanos y ciudadanas y a continuación añada una tipificación de sanciones, mediante una técnica por remisión más que discutible. Todavía más lamentable es la técnica derogatoria (*sic*) empleada por su disposición final tercera: «La Ley 7/1983, de 18 de abril, es substituida por los preceptos de esta Ley, sin perjuicio de que, en todo aquello que no resulte contradictorio, pase a formar parte de la tradición jurídica catalana». ¿La anterior Ley 7/1983 ha sido derogada? Y si sólo ha sido sustituida, ¿una hipotética derogación o anulación por el Tribunal Constitucional de la Ley 1/1998 le devolvería la eficacia? Aquellos pasajes que hayan quedado incorporados a la tradición jurídica catalana, ¿mantienen alguna fuerza o virtualidad? ¿Acaso nos hemos dejado convencer por el aforismo británico según el cual la ley puede hacerlo todo excepto transformar a un hombre en mujer? ¿Puede el legislador catalán determinar qué pasa y qué no pasa a la tradición jurídica de nuestro país? ¿O quizás, en esta ocasión, el sentimentalismo ha traicionado al legislador? Si bien es cierto que el modelo del legislador racional —aquel que concibe al legislador como una sola persona, casi divina, inmortal, omnisciente, coherente, operativa y justa— es un mito que hay que desterrar, puestos a elegir preferimos inclinarnos por el modelo del legislador racional y no por el del legislador sentimental.²⁰

Además de la Ley de política lingüística, mediatizada por factores y tensiones que la singularizan de forma especial, así como de otros ejemplos menos relevantes, las soluciones que cuestionamos podemos hallarlas en otras leyes, igualmente importantes, aunque bastante distintas de la primera. Uno de los últimos supuestos nos lo proporciona la Ley 6/1999, de 12 de julio, de ordenación, gestión y tributación del agua, la cual no sólo contiene previsiones tan relevantes como la relativa a la constitución de las *entidades locales del agua* (ELA), definidas como entes de ca-

20. Otra previsión singular es la contenida en la disposición adicional quinta de la Ley 3/1998, de la intervención integral de la Administración ambiental, en virtud de la cual «se deja sin aplicación en Cataluña el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, aprobado por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre». Sin embargo, en este caso la previsión se explica porque el legislador catalán no podía derogar formalmente una norma estatal y porque el principio de seguridad jurídica exigía que la Ley se pronunciase sobre la legalidad aplicable.

rácter territorial y funcional, con un régimen organizativo y competencial sumamente interesante (art. 2 y 6-10), sino que, en su disposición final tercera, otorga al Gobierno una potestad normativa que excede de lo dispuesto por el artículo 33.1 del Estatuto de autonomía: «Se habilita al Gobierno para adaptar lo previsto en esta Ley a las que resulten de la normativa estatal o de la Unión Europea. En este caso, el Gobierno ha de dar cuenta al Parlamento de las adaptaciones realizadas.» Requerimientos prácticos de tipo técnico pueden haber llevado al legislador a utilizar una fórmula como la transcrita pero, jurídicamente, no está nada claro si nos hallamos ante una delegación atípica de la potestad legislativa del Parlamento o ante una nueva figura, no prevista por el ordenamiento: la adaptación gubernamental de las leyes (¿con qué contenidos, efectos y límites temporales?). En cualquier caso, la legitimidad constitucional y estatutaria de esta solución es más que discutible (art. 82, 83 y 84 CE y art. 33.1 EAC, entre otros).

Aunque es más opinable, también es cuestionable que la reforma de la Ley del Consejo Consultivo operada por la Ley 4/1999 se haya limitado a un artículo único, en cuya virtud se atribuye a este órgano la función de emitir dictamen previo al planteamiento de conflictos en defensa de la autonomía local, introducidos por la Ley orgánica 7/1999 en el marco de lo que se ha dado en llamar, con un exceso en los términos, *Pacto Local*. En efecto, las competencias atribuidas al Consejo Consultivo por su ley de creación (Ley 1/1981), ahora modificada, han sufrido dos ampliaciones sucesivas, la primera a raíz del Decreto 429/1981, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento provisional de organización y funcionamiento del Consejo, en relación con los supuestos en que dictamina con carácter facultativo y, la segunda, al amparo de la singular Resolución de 4 de junio de 1997, por la que se interpreta el anterior Decreto, y a partir de la cual se añaden cinco nuevos supuestos de dictámenes facultativos. La significación institucional y la relevancia de este órgano estatutario, por lo demás infrautilizado, recomiendan otorgar el máximo nivel —y, por tanto, el máximo rango normativo— a las funciones del Consejo Consultivo, tanto si se traducen en dictámenes preceptivos como facultativos. La Ley 4/1999, en definitiva, no ha aprovechado esta ocasión, aunque podrían existir imperativos de política legislativa que desconocemos que así lo hayan aconsejado.

Finalmente, podemos recordar la opción utilizada para resolver un problema de anticipación al legislador básico estatal. Nos referimos a la disposición transitoria primera de la Ley 22/1998, de la Carta Municipal de Barcelona, donde se establece que «las disposiciones de esta Carta que comporten una adaptación especial para el Ayuntamiento de Barcelona del régimen general de organización y funcionamiento municipal entrarán en vigor y serán aplicables, en su caso, de acuerdo con lo que determine la Ley de bases del régimen local». Poco tiempo después, la Ley estatal 11/1999, de 21 de abril, dio una nueva redacción a la disposición adicional sexta de la LRRL, con lo que los problemas teóricos que planteaba la hábil regulación catalana desde un punto de vista competencial han quedado prácticamente olvidados.²¹

21. En cambio, las previsiones del legislador estatal determinan que persista la interesante cuestión teórica de hasta qué punto las bases pueden prever excepciones al régimen general que ellas mismas establecen o, planteada de otra forma, de hasta qué punto pueden mantener la consideración de básicas las regulaciones que no deben ser aplicadas de forma general.

VII. Conclusiones

Dentro de las modestas pretensiones que enmarcan este trabajo, podemos aventurar algunas conclusiones a partir de los datos ofrecidos, además de los juicios que ya han ido formulándose en su curso. Respecto a la técnica legislativa, puede observarse cómo aún persisten algunos de los defectos criticados por la doctrina que se ha ocupado de ello. Hay que pensar que esto no se produce ni por desconocimiento ni por un deliberado propósito en contra de las propuestas de la doctrina o por la existencia de criterios diferentes al respecto, sino por la escasa consideración que merece al legislador lo que la doctrina tacha de defectos, pues se muestra más preocupado por la consecución de textos más integradores, aunque pierdan en claridad o precisión, así como, además, por el afán de producir leyes, adoptando una concepción productivista del trabajo legislativo (y no sólo por el lógico interés de la mayoría por demostrar un eficaz cumplimiento de su programa legislativo frente a la oposición sino, a veces, como consecuencia de una rivalidad entre departamentos gubernamentales). En cualquier caso, el legislador debe asumir que la ralentización del procedimiento para introducir una mayor reflexión, asistida por los expertos, sobre la forma de las normas y la subsiguiente depuración posible de éstas reporta más beneficios que perjuicios.

En relación con las diferencias tan ostensibles entre las leyes provenientes de un departamento y las de otros, sin recurrir a sustituir el actual sistema de redacción difusa por otro de difusión centralizada (cuestión respecto a la cual no se ha producido una reflexión seria entre nosotros, sino que se ha seguido la inercia de una tradición), y dado que la intervención de los servicios parlamentarios no basta para introducir una mayor homogeneidad, son imaginables dos alternativas: o bien habría que reforzar aquella intervención o bien crear algún órgano en el Ejecutivo que depurase los proyectos desde el punto de vista de la técnica legislativa, puesto que la simple formulación de directrices no ha tenido suficiente efectividad.

Esto enlaza con el tema del procedimiento legislativo. Su regulación, similar a la de los parlamentos del Estado español y de los estados cercanos, sirve adecuadamente a los objetivos que en un sistema parlamentario de gobierno debe guiarla: posibilitar la negociación e integración de puntos de vista asegurando la publicidad de las distintas posiciones, sin perjuicio del principio de eficacia y economía (garantizando el derecho de enmienda y a la vez el de la mayoría para decidir el resultado final y marcar el ritmo de trabajo, promoviendo espacios para el debate público así como para la negociación reservada). Pocas innovaciones son posibles y aún menos necesarias desde este punto de vista, aunque podría pensarse en algunas atendiendo a la necesidad de que el ciudadano participe en el sistema político, a fin de contrarrestar una tendencia a la desafección justificada en el distanciamiento de sus preocupaciones, en la complejidad legal y otras críticas análogas que a veces se formulan y, en definitiva, para mejorar la consideración de la institución parlamentaria y, así, reforzar la democracia. En esta línea, en otros sistemas se ha propuesto admitir la intervención de los grupos representantes de intereses en el procedimiento legislativo, para dar a conocer sus posturas e ideas respecto a la regulación y contrastarlas con las de los grupos parlamentarios en un debate público. Podría pensarse asimismo en una comunicación directa del ciudadano con los grupos parlamentarios a

través de internet, por medio de la web del Parlamento, experiencia que ya se ha puesto en marcha con éxito coincidiendo con la tramitación del Código de familia. Y tal vez, en una misma línea de apertura hacia la sociedad, podría pensarse en la conveniencia de divulgar no sólo el proyecto de ley sino también los antecedentes e informes tramitados conjuntamente con el Gobierno, lo que permitiría opinar mejor sobre la adecuación de la regulación propuesta a los fines que la justifican. Ello contribuiría asimismo a asegurar que el contenido de tales antecedentes fuese riguroso y no sucediera como en algunas ocasiones, en que se trata de una simple formalidad.

Anexo. Leyes aprobadas por el Parlamento de Cataluña durante la V legislatura

1996

- Ley 1/1996, de 22 de marzo, de modificación parcial de la Ley 15/1993, de 28 de diciembre, por la que se crea el Centro de Telecomunicaciones de la Generalidad de Cataluña (DOGC núm. 2192, de 10.4.1996).
- Ley 2/1996, de 2 de abril, de autorizaciones presupuestarias y financieras (DOGC núm. 2192, de 10.4.1996).
- Ley 3/1996, de 2 de abril, de autorización de endeudamiento a favor del Centro de Telecomunicaciones de la Generalidad de Cataluña (DOGC núm. 2192, de 10.4.1996).
- Ley 4/1996, de 2 de abril, de reforma de la Ley 127/1993, de creación del Instituto para el Desarrollo de las Comarcas del Ebro (DOGC núm. 2192, de 10.4.1996).
- Ley 5/1996, de 20 de mayo, de modificación de la Ley 2/1985, de 14 de enero, del Instituto Catalán de Finanzas (DOGC núm. 2215, de 7.6.1996).
- Ley 6/1996, de 18 de junio, de modificación de la Ley 22/1983, de 21 de noviembre, de protección del ambiente atmosférico (DOGC núm. 2223, de 28.6.1996).
- Ley 7/1996, de 5 de julio, de organización de los servicios jurídicos de la Administración de la Generalidad de Cataluña (DOGC núm. 2232, de 19.7.1996).
- Ley 8/1996, de 5 de julio, de regulación de la programación audiovisual distribuida por cable (DOGC núm. 2232, 19.7.996).
- Ley 9/1996, de 15 de julio, del Plan estadístico de Cataluña (DOGC núm. 2234, de 24.7.1996).
- Ley 10/1996, de 29 de julio, de alimentos entre parientes (DOGC núm. 2238, de 2.8.1996).
- Ley 11/1996, de 29 de julio, de modificación de la Ley 39/1991, de 30 de diciembre, de la tutela e instituciones tutelares (DOGC núm. 2238, de 2.8.1996).
- Ley 12/1996, de 29 de julio, de la potestad del padre y de la madre (DOGC núm. 2238, de 2.8.1996).
- Ley 13/1996, de 29 de julio, del Registro y depósito de fianzas de los contratos de alquiler de fincas urbanas y de modificación de la Ley 24/1991, de la vivienda (DOGC núm. 2238, de 2.8.1996).

- Ley 14/1996, de 29 de julio, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 1996 (DOGC núm. 2237, de 31.7.1996).
- Ley 15/1996, de 15 de noviembre, de creación del Colegio de Educadores y Educadoras Sociales de Cataluña (DOGC núm. 2284, de 22.11.1996).
- Ley 16/1996, de 27 de noviembre, reguladora de las actuaciones inspectoras de control en materia de servicios sociales y de modificación del Decreto legislativo 17/1994, de 16 de noviembre, por el que se aprueba la refundición de las leyes 12/1983, 26/1985 y 4/1994, en materia de asistencia y servicios sociales (DOGC núm. 2290, de 9.12.1996).
- Ley 17/1996, de 27 de diciembre, por la que se fijan los precios públicos que constituyen prestaciones patrimoniales de carácter público (DOGC núm. 2300, de 31.12.1996).
- Ley 18/1996, de 27 de diciembre, de relaciones con las comunidades catalanas del exterior (DOGC núm. 2300, de 31.12.1996).
- Ley 19/1996, de 27 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 1997 (DOGC núm. 2300, de 31.12.1996).

1997

- Ley 1/1997, de 24 de marzo, de equipamientos comerciales (DOGC núm. 2359, de 26.3.1997).
- Ley 2/1997, de 3 de abril, sobre servicios funerarios (DOGC núm. 2370, de 14.4.1997).
- Ley 3/1997, de 16 de mayo, de creación del Consejo de Trabajo Económico y Social de Cataluña (DOGC núm. 2401, de 29.5.1997).
- Ley 4/1997, de 20 de mayo, de protección civil de Cataluña (DOGC núm. 2401, de 29.5.1997).
- Ley 5/1997, de 30 de mayo, de reconocimiento de la Universidad de Vic (DOGC núm. 2411, de 12.6.1997).
- Ley 6/1997, de 11 de junio, de modificación de la Ley 11/1982, de 8 de octubre, de creación del Instituto Cartográfico de Cataluña (DOGC núm. 2434, de 16.7.1997).
- Ley 7/1997, de 18 de junio, de asociaciones (DOGC núm. 2423, de 1.7.1997).
- Ley 8/1997, de 23 de junio, por la que se autoriza la refundición en un texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública (DOGC núm. 2424, de 2.7.1997).
- Ley 9/1997, de 23 de junio, sobre la participación de la Generalidad en sociedades mercantiles y civiles, y de modificación de las leyes 11/1981, 10/1982 y 4/1985 (DOGC núm. 2424, de 2.7.1997).
- Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción (DOGC núm. 2435, de 17.7.1997).
- Ley 11/1997, de 1 de octubre, de reconocimiento de la Universidad Internacional de Cataluña (DOGC núm. 2487, de 2.10.1997).
- Ley 12/1997, de 3 de noviembre, de crédito extraordinario y habilitación del Instituto Catalán de Crédito Agrario para hacer frente a los gastos derivados del tratamiento de la peste porcina clásica (DOGC núm. 2512, de 6.11.1997).

- Ley 13/1997, de 19 de noviembre, de creación del Instituto Catalán de Acogimiento y Adopción (DOGC núm. 2527, de 27.11.1997).
- Ley 14/1997, de 24 de diciembre, de creación del Servicio Catalán de Tránsito (DOGC núm. 2548, de 31.12.1997).
- Ley 15/1997, de 24 de diciembre, de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña (DOGC núm. 2548, de 31.12.1997).
- Ley 16/1997, de 24 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 1998 (DOGC núm. 2548, de 31.12.1997).
- Ley 17/1997, de 24 de diciembre, de medidas administrativas y de organización (DOGC núm. 2548, de 31.12.1997).

1998

- Ley 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística (DOGC núm. 2553, de 9.1.1998).
- Ley 2/1998, de 19 de febrero, de creación del Colegio de Logopedas de Cataluña (DOGC núm. 2588, de 27.2.1998).
- Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental (DOGC núm. 2598, de 13.3.1998).
- Ley 4/1998, de 12 de marzo, de protección del cabo de Creus (DOGC núm. 2611, de 1.4.1998).
- Ley 5/1998, de 17 de abril, de puertos de Cataluña (DOGC núm. 2632, de 5.5.1998).
- Ley 6/1998, de 13 de mayo, de regulación del funcionamiento de las secciones de crédito de las cooperativas (DOGC núm. 2644, de 21.5.1998).
- Ley 7/1998, de 8 de junio, de modificación del artículo 39 de la Ley 24/1991, de 29 de noviembre, de la vivienda (DOGC núm. 2663, de 18.6.1998).
- Ley 8/1998, de 10 de julio, de segunda modificación de la Ley 20/1985, de 25 de julio, de prevención y asistencia en materia de sustancias que pueden generar dependencia (DOGC núm. 2686, de 22.7.1998).
- Ley 9/1998, de 15 de julio, del Código de familia (DOGC núm. 2687, de 23.7.1998).
- Ley 10/1998, de 15 de julio, de uniones estables de pareja (DOGC núm. 2687, de 23.7.1998).
- Ley 11/1998, de 5 de noviembre, de helipuertos (DOGC núm. 2769, de 19.11.1998).
- Ley 12/1998, de 5 de noviembre, de creación del Colegio de Publicitarias y Publicitarios y Relaciones Públicas de Cataluña (DOGC núm. 2769, de 19.11.1998).
- Ley 13/1998, de 19 de noviembre, de modificación de la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, en relación con los requisitos exigidos para constituir nuevos municipios (DOGC núm. 2777, de 1.12.1998).
- Ley 14/1998, de 19 de noviembre, de modificación de la Ley 10/1985, de 1 de junio, de creación del Colegio de Bibliotecarios-Documentalistas de Cataluña (DOGC núm. 2777, de 1.12.1998).
- Ley 15/1998, de 28 de diciembre, del Consejo Interuniversitario de Cataluña (DOGC núm. 2799, de 5.1.1999).

- Ley 16/1998, de 28 de diciembre, de los consejos sociales de las universidades públicas de Cataluña (DOGC núm. 2799, de 5.1.1998).
- Ley 17/1998, de 28 de diciembre, de modificación de la Ley 15/1993, de 28 de diciembre, por la que se crea el Centro de Telecomunicaciones de la Generalidad de Cataluña (DOGC núm. 2801, de 8.1.1999).
- Ley 18/1999, de 28 de diciembre, de modificación de la Ley 3/1988, de 4 de marzo, de protección de los animales (DOGC núm. 2801, de 8.1.1999).
- Ley 19/1998, de 28 de diciembre, sobre situaciones convivenciales de ayuda mutua (DOGC núm. 2801, de 8.1.1999).
- Ley 20/1998, de 29 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 1999 (DOGC núm. 2797, de 31.12.1998).
- Ley 21/1998, de 29 de diciembre, de modificación de los artículos 68 y 69 de la Ley 10/1994, de la Policía de la Generalidad - Mossos d'Esquadra, en relación con su régimen sancionador (DOGC núm. 2799, de 5.1.1999).
- Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta municipal de Barcelona (DOGC núm. 2801, de 8.1.1999).
- Ley 23/1998, de 30 de diciembre, de estadística de Cataluña (DOGC núm. 2801, de 8.1.1999).
- Ley 24/1998, de 30 de diciembre, de modificación de la Ley 14/1985, de 2 de junio, por la que se regula el Consejo Nacional de la Juventud de Cataluña (DOGC núm. 2801, de 8.1.1999).
- Ley 25/1998, de 31 de diciembre, de medidas administrativas, fiscales y de adaptación al euro (DOGC núm. 2797 A, de 31.12.1998).

1999

- Ley 1/1999, de 30 de marzo, de modificación de la disposición final cuarta de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental (DOGC núm. 2861, de 6.4.1999).
- Ley 2/1999, de 30 de marzo, de creación del Colegio de Detectives Privados de Cataluña (DOGC núm. 2865, de 12.4.1999).
- Ley 3/1999, de 26 de abril, de modificación de la Ley 16/1998, de 28 de diciembre, de los consejos sociales de las universidades públicas de Cataluña (DOGC núm. 2877, de 28.4.1999).
- Ley 4/1999, de 12 de julio, de modificación del artículo 8 de la Ley 1/1981, de 25 de febrero, de creación del Consejo Consultivo de la Generalidad (DOGC núm. 2931, de 15.7.1999).
- Ley 5/1999, de 12 de julio, de modificación de la Ley 5/1994, de 4 de mayo, de regulación de los servicios de prevención y extinción de incendios y de salvamentos de Cataluña (DOGC núm. 2936, de 22.7.1999).
- Ley 6/1999, de 12 de julio, de ordenación, gestión y tributación del agua (DOGC núm. 2936, de 22.7.1999).
- Ley 7/1999, de 30 de julio, del Centro de la Propiedad Forestal (DOGC núm. 2948, de 9.8.1999).
- Ley 8/1999, de 30 de julio, de la jurisdicción deportiva y de modificación de las leyes 8/1988, del deporte, y 11/1984, de creación del organismo autónomo Ins-

tituto Nacional de Educación Física de Cataluña (DOGC núm. 2948, de 9.8.1999).

Ley 9/1999, de 30 de julio, de apoyo a las selecciones catalanas (DOGC núm. 2948, de 9.8.1999).

Ley 10/1999, de 30 de julio, sobre la tenencia de perros considerados potencialmente peligrosos (DOGC núm. 2948, de 9.8.1999).