

## EL PARLAMENTO DE CATALUÑA Y SU FUNCION DE IMPULSO POLITICO

Por JOAN SUBIRATS  
y JOAN VINTRO

Entre las funciones que el artículo 30.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña asigna al Parlamento se encuentra la de impulso de la acción política y de gobierno. Esta mención explícita del impulso en el texto estatutario catalán, que no parece tener precedentes en textos constitucionales ni en otros estatutos autonómicos, sugiere que los redactores del Estatuto de Sau concedieron una especial importancia a la labor de dirección política del Parlamento. Por ello estimamos de interés el estudio de la regulación jurídica de los mecanismos de actuación de la función de impulso y la virtualidad práctica de la misma en la corta pero significativa experiencia del Parlamento catalán desde su constitución en abril de 1980 hasta julio de 1981.

Antecede a los dos aspectos centrales de este trabajo ya anunciados, una breve referencia de carácter teórico relativa al concepto de impulso o dirección política del Parlamento, a sus modos de manifestarse y a su eficacia jurídica, cuestiones todas ellas que la doctrina italiana ha tratado en profundidad en los últimos tiempos a través de numerosos trabajos sobre *la funzione d'indirizzo politico del Parlamento* (1).

---

(1) Una buena introducción al tema se encuentra en TEMISTOCLE MARTINES: «Indirizzo politico», *Enciclopedia del Diritto*, XXI, 1971, págs. 134 y sigs.

I. NOTA INTRODUCTORIA SOBRE LA FUNCION PARLAMENTARIA  
DE IMPULSO POLITICO

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

La doctrina italiana reciente ha reformulado la noción de *indirizzo politico* en el contexto de la existencia de un Estado democrático y de crisis de la institución parlamentaria por la absoluta primacía del poder ejecutivo. En esta situación, propia no sólo de Italia, sino de todos los países de régimen parlamentario, en la que el Gobierno aparece como el centro prácticamente único de decisión política y el Parlamento se ve reducido a una mera función deliberante y de registro, la idea de que la dirección política no es misión exclusiva del Gobierno resurge con fuerza. De este modo, la nueva concepción del *indirizzo politico* defiende que en los regímenes democrático-parlamentarios el Parlamento, como órgano de expresión de la voluntad popular, ocupe una posición de «centralidad» dentro del conjunto institucional y ejerza también una función de dirección política.

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

La atribución al Parlamento de esta función de dirección política no significa una vuelta a las viejas teorías del gobierno de Asamblea ni conlleva una reducción sensible del poder de decisión política del Gobierno. Se trata de que Gobierno y Parlamento, en tanto que órganos cuyos poderes derivan de la voluntad popular, estén asociados en la tarea de determinar los

(2) FLAVIO COLONNA-SALVATORE D'ALBERGO: «La funzione d'indirizzo e di controllo del Parlamento», *Critica marxista*, 1, 1976, págs. 53.

(3) ANDREA MANZELLA: *Il Parlamento*. Bolonia, Il Mulino, 1977, pág. 261; FLAVIO COLONNA-SALVATORE D'ALBERGO, *op. cit.*, pág. 54.

grandes objetivos políticos superando la dinámica habitual de la confrontación permanente entre Gobierno y mayoría parlamentaria por un lado y fuerzas políticas de oposición por otro.

Llegados aquí cabe formularse la siguiente pregunta: ¿Por qué el Parlamento debe desempeñar esta función de impulso? La respuesta resulta de la combinación de dos factores: por una parte, la complejidad de los asuntos públicos en las sociedades desarrolladas contemporáneas exigen que un gran número de decisiones políticas importantes no se apoyen en una circunstancial mayoría parlamentaria y mucho menos en un Gobierno minoritario, sino que gocen del mayor respaldo social posible, y por otra, el Parlamento, como expresión de la pluralidad social a través de los partidos políticos en él representados, es la institución que está en mejor situación para definir estos grandes objetivos de la política de un país y para asegurar un amplio consenso social en torno a ellos. De esta forma se puede llegar a lo que Manzella denomina «neodualismo Gobierno-Parlamento» (4), y en palabras de Colonna y D'Albergo, a un «poder político que sea expresión de una síntesis creativa y decisoria de variadas y articuladas exigencias, intereses y voluntades» (5).

Por lo que respecta a los mecanismos a través de los cuales el Parlamento ejerce la función de impulso de la acción política del Gobierno puede afirmarse, de acuerdo con Colonna y D'Albergo, que todas las decisiones tomadas en el Parlamento constituyen una actuación del impulso político (6). En este sentido la función de impulso se encuentra estrechamente ligada a la función legislativa y a la de control, si bien existen sustanciales diferencias entre aquélla y éstas. En la función legislativa la iniciativa suele ser casi siempre del Gobierno y la aprobación de una ley determina la consecuencia jurídica de la obligatoriedad de su cumplimiento por parte del Gobierno y de todos los ciudadanos, y en caso de incumplimiento existe una responsabilidad jurídica que debe ser apreciada por los Tribunales de Justicia. En la función de impulso es el Parlamento el que fija unos objetivos o directrices que el Gobierno debe observar, pero en este caso la responsabilidad que contrae el Gobierno es estrictamente política, cuestión de la que nos ocuparemos más adelante. En cuanto a las diferencias entre función de impulso y función de control señalaremos, siguiendo a Carlo Chimenti, que, por un lado, la primera no es una función exclusiva del Parlamento, pues la comparte con el Gobierno, mientras la segunda sí es una competencia

---

(4) ANDREA MANZELLA: *Op. cit.*, pág. 286.

(5) FLAVIO COLONNA-SALVATORE D'ALBERGO: *Op. cit.*, pág. 83.

(6) FLAVIO COLONNA-SALVATORE D'ALBERGO: *Op. cit.*, pág. 64.

reservada a las Cámaras, y por otro, que el impulso se concreta en una serie de pronunciamientos de carácter vinculante para el Gobierno y el control se resume en una labor de fiscalización y de información (7).

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

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

---

(7) CARLO CHIMENTI: *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*. Giuffrè, Milán, 1974, pág. 58.

(8) Véase CARLO CHIMENTI: *Op. cit.*, pág. 55.

(9) I. PITARCH, M. GERPE, J. MARCET y J. BOTELLA: *El Parlamento de Cataluña*. Ariel, Barcelona, 1981, pág. 207.

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

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

## 2. LA REGULACION JURIDICA DE LA FUNCION PARLAMENTARIA DE IMPULSO POLITICO EN EL ESTATUTO DE CATALUÑA Y EN EL REGLAMENTO DEL PARLAMENTO CATALAN

El artículo 30.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña establece que el Parlamento impulsa la acción política y de gobierno. Esta expresión aparecía en el proyecto de Estatuto elaborado por los socialistas catalanes y coincidía con formulaciones similares contenidas en el proyecto comunista y, según M. Gerpe e I. Pitarch, «la indefinición misma de la propuesta y su atractivo hicieron posiblemente que fuera admitido por las demás fuerzas políticas sin que a este respecto hubiera grandes debates, así como tampoco para concretar su alcance o para darle un relieve especial» (11).

La mención de la función de impulso del Parlamento resulta efectivamente novedosa y escueta. Ya hemos aludido anteriormente a la novedad que supone la misma dentro del Derecho constitucional comparado, debiendo señalarse a este respecto, como apuntan M. Gerpe e I. Pitarch (12), que por un efecto mimético respecto al Estatuto catalán, en el artículo 25.1 del Estatuto vasco aparece una fórmula semejante («El Parlamento... impulsa la acción del Gobierno vasco»). Se trata asimismo de una formulación escueta, ya que en ningún otro artículo del Estatuto —salvo en la disposición transitoria 5.ª, relativa a la normativa provisional para la investidura del presidente de la Generalidad— se puede encontrar una referencia a la función de impulso o a sus mecanismos de actuación. Por ello es justa la doble observación de F. Carreras al indicar que la inclusión de la función de impulso parece otorgar relevancia especial al Parlamento en materia de decisión política, pero podría quedar totalmente vacía de contenido según la regula-

(11) MANUEL GERPE-ISMAEL PITARCH: «Funcions del Parlament de Catalunya», *Jornades sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Barcelona, 1980, pág. 313.

(12) MANUEL GERPE-ISMAEL PITARCH: *Op. cit.*, pág. 313.

ción jurídica que de la misma se hiciera en la Ley del Parlamento prevista en el artículo 30.1 del Estatuto y en el Reglamento de la Cámara (13).

Teniendo en cuenta que ni la Ley del Parlamento ni el Estatuto interior de Cataluña han sido todavía aprobados por el legislativo catalán, deberemos centrarnos exclusivamente en el examen de la regulación jurídica de la función de impulso que figura en el Reglamento de la Cámara. A las funciones parlamentarias de impulso y control consagra el Reglamento del Parlamento de Cataluña el capítulo III del título IV. Ciñéndonos a la función de impulso, y de acuerdo con la relación de mecanismos que permiten el ejercicio de la misma enunciados en otro lugar de este trabajo, debemos fijar nuestra atención en la regulación jurídica de la investidura, de los debates generales sobre acción política y de gobierno, las proposiciones no de ley y las mociones consecuencia de interpelación.

#### A) *La investidura del presidente de la Generalidad*

Poco se puede decir sobre este punto ya que la ley prevista en el artículo 36.5 del Estatuto para regular la forma de elección del presidente, su estatuto personal y sus atribuciones no ha sido todavía aprobada por el Parlamento. El Reglamento del Parlamento se limita en el artículo 117 a remitirse a dicha ley y a establecer en la disposición transitoria 2.<sup>a</sup> un procedimiento provisional para la elección del presidente de la Generalidad que coincide sustancialmente con la disposición transitoria 5.<sup>a</sup> del Estatuto. De esta regulación destacaremos aquí únicamente el carácter preceptivo del debate con anterioridad a la votación y la difícil concreción del impulso político del Parlamento al otorgarse la confianza con carácter genérico y no exigirse —a diferencia del artículo 94 de la Constitución italiana— una moción motivada.

#### B) *Los debates generales sobre acción política y de gobierno*

En la regulación reglamentaria (arts. 119 a 121) de esta figura es donde tal vez la mención estatutaria del impulso ha ejercido una mayor influencia posibilitando una amplia participación parlamentaria en la determinación de objetivos políticos de gobierno. Ello se hace particularmente visible al exa-

---

(13) FRANCESC DE CARRERAS: «Institucions de la Generalitat de Catalunya», *Taula de Canvi*. Mayo de 1980, pág. 45.

minar las normas reguladoras de estos debates y de modo particular en los siguientes puntos:

a) *El carácter preceptivo* de la celebración anual de un debate general al iniciarse el período de sesiones de septiembre.

b) El requisito de la solicitud de dos grupos parlamentarios o un quinto de los diputados —en el Parlamento catalán supone 27 diputados— para que la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, decida la celebración de un debate general de iniciativa parlamentaria. Cumplir con esta condición no parece difícil si efectivamente la situación política lo exige y también es lógica la cautela de que tales debates de iniciativa parlamentaria no tengan lugar más de cuatro veces al año. El Reglamento también establece que un debate general podrá celebrarse a petición del presidente de la Generalidad.

c) Los amplios tiempos de intervención de los grupos parlamentarios. Disponen de treinta minutos cada uno para debatir la intervención inicial del presidente y los diputados tienen diez minutos para replicar al presidente o a los consejeros que les hayan contestado individualmente. Si la contestación del presidente o de los consejeros a los representantes de los grupos parlamentarios es global, éstos tendrán derecho a una réplica de diez minutos.

d) *La discusión y votación*, una vez acabado el debate, de propuesta de resolución, congruentes con el debate y que no signifiquen cuestión de confianza o moción de censura, presentadas por los grupos parlamentarios que podrán ser defendidas por sus autores diez minutos y que serán votadas según el orden de presentación. Sobre este punto pueden hacerse diversas observaciones: la posibilidad de presentar propuestas de resolución queda limitada a los grupos parlamentarios, quedando excluidos los diputados no adscritos; la misión impuesta a la Mesa de la Cámara de velar por la congruencia de las propuestas de resolución con el contenido del debate y de impedir la presentación de mociones de censura es coherente con el carácter de estos debates generales, si bien resulta una notable imprecisión terminológica la mención de la cuestión de confianza (art. 120.1), ya que ésta por definición no puede ser presentada por un grupo parlamentario sino únicamente por el Gobierno; en el caso anterior si lo que se quería evitar era la aparición de propuestas de resolución que incluyeran una declaración de confianza al Gobierno debía haberse utilizado la expresión mo-

ción de confianza; para facilitar la adopción de propuestas de resolución con amplio respaldo parlamentario la Mesa del Parlamento, a través de un acuerdo de interpretación del Reglamento, admitió la presentación de propuestas transaccionales; también la Mesa mediante acuerdo interpretativo estimó que las propuestas de resolución presentadas en los diez primeros minutos del plazo de treinta abierto una vez acabado el debate se entenderían como presentadas simultáneamente y su orden de votación se determinaría por sorteo; para evitar la aprobación de propuestas de resolución contradictorias el Reglamento establece que tras la aprobación de la primera, de las demás sólo se votarán los aspectos complementarios y no contradictorios con aquélla.

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

### C) *Las proposiciones no de ley*

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

La regulación de las proposiciones no de ley en el Reglamento del Parlamento catalán (arts. 129 y 130) ofrece las siguientes particularidades:

*a)* Pueden ser presentadas por un grupo parlamentario o por un diputado con la firma de otros cuatro, lo que permite hacerlo a los diputados no adscritos siempre y cuando consigan estas cuatro firmas.

*b)* La Mesa del Parlamento decide sobre su admisibilidad y publicidad y ordena, oída la Junta de Portavoces, su tramitación ante el Pleno o la Comisión competente en función de la importancia de la cuestión planteada. Esta posibilidad permite eliminar del Pleno aquellas que se refieren a cuestiones muy sectoriales o de

menor importancia, contribuyendo así a aligerar las sesiones plenarios.

c) Una vez publicada se abre un plazo de siete días para que los grupos parlamentarios puedan presentar enmiendas. La sola mención de los grupos parlamentarios que hace el artículo 129.3 ha provocado algunas polémicas interpretativas en relación con los diputados no adscritos. Si se opta por una interpretación literal, los diputados no adscritos no gozan en este caso del derecho de enmienda porque no son mencionados de modo expreso ni se alude a los diputados en sentido individual. Si, por el contrario, tratamos de interpretar este artículo en función de la coherencia global del Reglamento parece que deberían admitirse las enmiendas de los diputados no adscritos, ya que si el artículo 93.1 les permite enmendar los proyectos de ley, resulta ilógico que no puedan hacer lo propio con las proposiciones no de ley.

d) En el debate pueden intervenir, después del diputado o grupo parlamentario autor de la proposición, un representante de cada uno de los grupos parlamentarios que han presentado enmiendas y a continuación un representante de cada uno de los grupos que no lo han hecho. Los diputados no adscritos parecen estar también excluidos del debate, si bien el presidente del Parlamento podría concederles la palabra interpretando en sentido amplio el artículo 66.4 del Reglamento que prevé la posibilidad de que los diputados no adscritos intervengan para fijar su posición o para explicar su voto en los debates de especial relieve.

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

#### D) *Las mociones consecuencia de interpelación*

Según el artículo 135 del Reglamento cualquier interpelación puede dar lugar a una moción, que en ningún caso será de censura, a través de la cual el Parlamento manifiesta su posición. Con el fin de garantizar la actuali-

dad de la moción ésta debe presentarse al día siguiente de su discusión en el Pleno y, si es admitida por la Mesa, será incluida en el orden del día de la sesión plenaria siguiente, pudiéndose presentar enmiendas a la misma hasta seis horas antes del comienzo de ésta. El debate de estas mociones se ajusta a lo establecido para las proposiciones no de ley y que ya hemos comentado anteriormente.

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

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

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

Las disposiciones de este artículo 126 constituyen una aportación en el intento de dotar de mayor fuerza vinculante a los actos parlamentarios realizados en el ejercicio de la función de impulso. En el caso del Reglamento del Parlamento de Cataluña el mecanismo de control descrito sólo es aplicable a las mociones consecuencia de interpelación y, por tanto, el control del cumplimiento de las resoluciones aprobadas en los debates generales y de las proposiciones no de ley debe hacerse por los mecanismos habituales de control (interpelaciones, preguntas, en caso extremo moción de censura). En este sentido sería tal vez deseable que en el futuro la normativa del artículo 126 o una similar se extendiera a las resoluciones y proposiciones no de ley y de este modo las manifestaciones de la función de impulso verían reforzada la obligatoriedad de su cumplimiento por parte del Gobierno ya que éste, si el control era permanente y eficaz, no podría en la práctica dejar de observar las directivas del Parlamento sin sufrir un serio desgaste ante la opinión pública (14).

---

(14) Véase I. PITARCH, M. GERPE, J. BOTELLA y J. MARCET: *Op. cit.*, pág. 222.

3. LA PRACTICA PARLAMENTARIA DE LA FUNCION DE IMPULSO POLITICO  
(ABRIL 1980-JULIO 1981)

El Parlamento de Cataluña empezó a funcionar el 10 de abril de 1980. Los primeros cuatro meses podemos considerarlos como período prerreglamentario, ya que de hecho no es hasta finales de julio del mismo año que se aprueba el Reglamento de la Cámara y se elige definitivamente su Mesa. A pesar de ello, aquí hemos tomado en consideración tanto ese primer lapso de tiempo, como los que propiamente podemos considerar primeros dos períodos de sesiones: de septiembre a diciembre de 1980 y de febrero a junio de 1981. En esos catorce meses el Parlamento de Cataluña ha recibido veintitún proyectos de ley, de los que ha aprobado ocho, se han retirado dos y están en trámite once. Asimismo se han presentado dieciséis proposiciones de ley de las cuales se han aprobado cinco, no se han tomado en consideración cuatro, se han retirado tres, estando el resto en trámite. Se han presentado también ciento una preguntas orales a responder en Pleno o Comisión, noventa preguntas escritas y veintisiete interpelaciones. En cuanto a debates generales, mociones, proposiciones no de ley y mociones consecuencia de interpelaciones, forman de hecho el objetivo del presente trabajo y nos ocuparemos de las mismas con más detalle a continuación.

A) *Debates*

Ante todo, debemos precisar que no abordamos aquí el debate de investidura que eligió a Jordi Pujol como presidente de la Generalidad. Como ya hemos dicho, no existe hasta el momento una regulación concreta y definitiva de tales debates y, por otra parte al no darse tampoco la necesidad de presentar moción motivada en la actual regulación, hemos optado por no hacer una especial referencia a este tema.

El Parlamento de Cataluña ha realizado en esos dos primeros períodos de sesiones cuatro debates en sesión plenaria de los calificados por el Reglamento como «Debates generales sobre acción política y de gobierno».

- I. Debate sobre la orientación política general del gobierno. Celebrado los días 25, 26 y 30 de septiembre y 2 de octubre. Debate considerado como preceptivo por el Reglamento y regulado por sus arts. 119 y 120.

- II. Debate sobre el plan económico del gobierno (PAE). Celebrado los días 5, 6, y 7 y 11 de noviembre.
- III. Debate sobre la política de traspasos a la Generalidad. Celebrado los días 17, 18 y 19 de diciembre.
- IV. Debate sobre la política de empleo en Cataluña. Celebrado los días 25, 26, 28 y 30 de junio de 1981.

También se ha realizado un debate sobre el proyecto de trasvase de agua de los canales del Ebro a las comarcas del campo de Tarragona, celebrado los días 12, 16, 17, 18, 19 y 23 de diciembre en la Comisión de Política Territorial y que basó su desarrollo en el mismo procedimiento previsto en los artículos 119 y 120, a los que anteriormente aludíamos.

Al no existir referencia explícita ni en los DSPC (*Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña*) ni en los BOPC (*Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña*), pensamos que no se ha dado la iniciativa parlamentaria prevista en el artículo 121 del Reglamento. De hecho, a partir del primer debate que era preceptivo, los restantes han ido siendo consecuencia de los anteriores. El debate sobre el plan de actuación económica estaba recogido en las resoluciones de 2 de octubre de 1980, asimismo, tanto el debate sobre la política de traspasos como el debate sobre la política de empleo, surgieron de las resoluciones de 11 de noviembre de 1980, y finalmente, el debate en comisión sobre el minitrasvase estaba también previsto en las resoluciones ya mencionadas del mes de octubre.

En estos debates se aprobaron un total de cincuenta y dos resoluciones de muy diversa índole, tanto por lo que se refiere a su importancia general, como al grado de exigencia que planteaban con respecto al Consejo Ejecutivo de la Generalidad. En la mayoría de los casos el Parlamento se limita a instar al Consejo a realizar una determinada política o a tomar medidas frente a este o aquel problema. En diez ocasiones la resolución incluye un plazo específico de cumplimiento que oscila entre tres meses (presentación de determinados proyectos de ley) y tres años (plan para conseguir la escolarización obligatoria hasta los dieciséis años). En la mayoría de los casos se usan fórmulas del tipo «lo más rápidamente posible», «de forma inmediata», «a corto plazo», etc., que expresando la voluntad de la Cámara para que se actúe con prontitud, deja al Consejo un amplio campo de acción y discrecionalidad.

Como ya hemos señalado, en este terreno conviene detenerse a considerar el grado de eficacia que esa función de impulso del Parlamento ha ejercido sobre la política desarrollada por el Consejo Ejecutivo durante ese período. En muchas de las resoluciones es muy difícil calibrar el grado de

cumplimiento que el gobierno ha realizado del mandato o recomendación parlamentarios. La amplitud de los temas tratados, desde las emisiones de televisión en Cataluña hasta la política de investigación científica pasando por la problemática del paro, podrían inducir a considerar que cualquier decisión del gobierno autonómico catalán tenía su origen en alguna de las resoluciones parlamentarias. En realidad vamos a centrarnos en aquellas resoluciones que de forma explícita han tenido consecuencias en la actuación del gobierno y también en aquellas otras cuyo incumplimiento ha provocado la reacción de algún grupo parlamentario a través de preguntas, interpeleciones, proposiciones no de ley o su posterior reiteración en debates subsiguientes.

El Consejo Ejecutivo ha presentado tres proyectos de ley que tienen una directa relación con resoluciones aprobadas anteriormente por el Parlamento: proyecto de ley por el que se aprueba la lista de nombres oficiales de los municipios de Cataluña, proyecto de ley sobre creación de entidades profesionales agrarias y proyecto de ley sobre cooperativas (15). Los tres proyectos están aún en fase de trámite y los dos últimos fueron presentados con retraso (un mes y cuatro meses) con respecto a las previsiones contenidas en las resoluciones parlamentarias. También podemos mencionar tres proposiciones de ley presentadas y elaboradas por todos los grupos parlamentarios de la Cámara y que recogen recomendaciones surgidas en los debates que analizamos: Consejo Asesor de RTVE, medidas urgentes sobre la función pública de la Generalidad de Cataluña y normalización lingüística de Cataluña (16). Por otra parte, el Consejo Ejecutivo ha dictado diversos decretos siguiendo también las directrices parlamentarias: multitud de decretos aprobando el nombre en catalán de muchos municipios a la espera de la

---

(15) Estos proyectos de ley fueron presentados en el Parlamento en fechas diversas: Proyecto de ley de creación de entidades profesionales agrarias, *BOPC* 16 de 12 de diciembre de 1980; proyecto de ley por el que se aprueba el nombre oficial de los municipios de Catalunya, *BOPC* 18, de 4 de febrero de 1981; proyecto de ley de cooperativas, *BOPC* 40, de 31 de julio de 1981.

(16) En un primer momento el Consejo Ejecutivo presentó un proyecto de ley con el mismo título, pero lo retiró ante la presentación de la proposición de ley conjunta. Esta proposición fue aprobada por el Pleno el 26 de mayo de 1981, y posteriormente sometida a recurso de inconstitucionalidad por parte del Gobierno de Madrid. En el debate celebrado durante el mes de septiembre de 1981 y que ya no entra en nuestro estudio se amplió este tema con la aprobación de una resolución por la que se insta al Consejo Ejecutivo a que siga el contenido de la ley sometida a recurso de inconstitucionalidad en la contratación de funcionarios. Por lo que respecta a la Ley de normalización lingüística, de hecho la resolución núm. 17, de 2 de octubre de 1980, ya preveía la vía de la ponencia conjunta para su elaboración.

aprobación definitiva de la ley mencionada, decreto por el que se asume la tutela financiera sobre entidades locales (17), decreto por el que se procede al nombramiento de representantes de la parte catalana en la Junta de Seguridad de Cataluña (18), decreto por el que se crea el CARIC (Consejo de Ayuda y Reconversión Industrial de Cataluña) (19) y decreto creando el Instituto de Investigación Aplicada (20).

Asimismo, en diversas resoluciones surgidas como conclusión de estos debates se solicitaba del Consejo Ejecutivo la presentación en el Parlamento de determinados planes de actuación, como por ejemplo las directrices y esquema del Plan Territorial de Cataluña solicitado en la resolución número 15 del debate finalizado el 2 de octubre de 1980 (21), las bases para la selección de obras a incluir en el Plan de Obras y Servicios, tal como se requería en la resolución octava de 11 de noviembre de 1980 (22), o el convenio entre la Generalidad y las Cajas de Ahorro con respecto a la política crediticia (23).

También se ha procedido a realizar debates o sesiones informativas como resultado de las resoluciones parlamentarias. Así, además del debate sobre el minitrasvase y el realizado sobre la política de traspasos tuvo lugar una sesión informativa en la Comisión de Industria, Energía, Comercio y Turismo también sobre la política de traspasos (24) y una sesión sobre cooperativismo en la Comisión de Política Social.

Conviene destacar, en este repaso del resultado de las resoluciones adoptadas por el Parlamento catalán en sus debates, la creación de una Comisión

(17) Decreto 328/1980, publicado en el *Diario Oficial de la Generalidad (DOG)* de 3 de diciembre de 1980, decreto que recoge la resolución de 2 de octubre de 1980.

(18) Decreto 250/1980, publicado en el *DOG* de 3 de diciembre de 1980, y que recoge la resolución núm. 20, de 2 de octubre de 1980.

(19) Decreto 219/80 que recoge el *DOG* de 22 de noviembre de 1980, y que está conectado a la resolución núm. 5, de 11 de noviembre de 1980.

(20) Véase el *DOG* de 12 de noviembre de 1980. Este Instituto, en palabras del conseller de Industria el 18 de febrero de 1981 en la Comisión de Industria y Energía, es un paso hacia la creación del Consell de Investigación Aplicada reclamado en la resolución de 26, de 2 de octubre de 1980.

(21) Presentado con dos meses de retraso con respecto a la resolución mencionada. *BOPC* 23, de 7 de marzo de 1981.

(22) Presentada también con cerca de dos meses de retraso con respecto al plazo previsto en la resolución. *BOPC* 21, de 27 de febrero de 1981.

(23) Resultado de la resolución cuarta de 11 de noviembre de 1980.

(24) Como resultado de la resolución 13, de 2 de octubre de 1980, y también de la resolución 1.ª del debate sobre la política de traspasos de 17 de diciembre de 1980, véanse los *DSPC* 30, 31, 32 y el *BOPC* núm. 17, para seguir el debate, y el *DSPC* núm. 39, con respecto a la sesión informativa.

de seguimiento de las negociaciones para la adhesión de España a la CEE. Se instó a su creación en la resolución primera de 11 de noviembre de 1980, y se procedió a su constitución en la sesión plenaria de 16 de junio de 1981 (25).

Veamos ahora cuál ha sido la reacción de los diversos grupos parlamentarios ante el incumplimiento de determinadas previsiones contenidas en las resoluciones. De esta forma podremos constatar y calibrar los mecanismos de que dispone el Parlamento para hacer cumplir al gobierno las decisiones que la Cámara ha tomado en el marco de la función de impulso que el Estatuto reconoce y el Reglamento parlamentario regula.

Se han presentado diecisiete preguntas orales o escritas, cinco interpelaciones, tres mociones consecuencia de interpelación, y una proposición no de ley que tienen en común el reclamar el cumplimiento de las resoluciones aprobadas por el Parlamento. Entre todas ellas, seis preguntas y tres interpelaciones constataban la superación del plazo que la resolución contenía para presentar un determinado proyecto de ley (disolución cámaras agrarias, ley de cooperativas), o llevar a la práctica otra medida (coordinación policías locales, plan contra el paro) (26). En los otros casos las preguntas, interpelaciones, mociones o proposiciones no de ley se interrogaban sobre la presunta pasividad del Consejo Ejecutivo en determinado aspecto específico, aspecto sobre el que el Parlamento había manifestado su voluntad de intervención.

¿Cuál ha sido la efectividad de esa presión? Resulta difícil de valorar, pero todas las preguntas e interpelaciones que planteaban el incumplimiento del plazo previsto en la resolución han visto satisfecha su exigencia, a veces un par de semanas más tarde de lo acordado, otras veces después de cuatro

---

(25) Véanse el *BOPC* núm. 13 con respecto a la resolución, y el *DSPC* núm. 63, para seguir el proceso de nombramiento de los miembros de esa Comisión. Son cinco diputados representantes de los cinco grupos parlamentarios existentes en la Cámara.

(26) La referencia de estas interpelaciones y preguntas es la siguiente:

— Interpelación sobre disolución Cámaras Agrarias, se presentaron dos sobre el mismo tema. Vives (PSUC), *BOPC* de 13 de noviembre de 1980, y Ayguadé (PSC) con la misma referencia.

— Interpelación sobre retorno del patrimonio cooperativo. Ribó (como portavoz del PSUC), *BOPC* 31, de 11-V-81.

— Preguntas:

*BOPC* 17 = Juanjo Ferreiro, policías locales.

*BOPC* 26 = Guitart, plan contra el paro.

*BOPC* 26 = Guitart, promoción medidas contra el paro.

*BOPC* 26 = Guitart, sobre paro juvenil.

*BOPC* 27 = Guitart y García Sáez, cooperativas.

*BOPC* 31 = Guitart, cooperativas.

meses. En los casos en los que la presión se ejercía para conseguir el inicio o la aceleración de la acción de gobierno resulta más difícil de calibrar, sobre todo si tenemos en cuenta que más de la mitad de las diversas iniciativas parlamentarias para presionar al ejecutivo se dirigían a solucionar el gravísimo problema del paro en Cataluña, siendo éste un terreno en el que no parecen existir soluciones a corto plazo.

Precisamente, la problemática del paro en Cataluña ha sido un tema recurrente en los debates y resoluciones del Parlamento de Cataluña. Ya desde el debate sobre la orientación general del Consejo encontramos abundantes referencias a este tema, ampliado posteriormente en el debate sobre el PAE, y finalmente recogido con exhaustividad en el debate sobre la política de ocupación en Cataluña celebrado a finales de junio de 1981. De hecho en este último debate se reiteraron los acuerdos no cumplidos de los dos anteriores: «El Parlamento constata que están pendientes de cumplimiento las resoluciones aprobadas por esta Cámara, núm. 12 de la sesión del 2 de octubre de 1980, y las resoluciones núms. 2, 11.2, 12.1, 12.2, 12.4 y 13 de la sesión del 11 de noviembre de 1980. En este sentido acuerda que el Consejo Ejecutivo las cumpla antes del 31 de diciembre del presente año.» Nos encontramos, pues, ante una reiteración o renovación de resoluciones y de plazos que el mismo Parlamento acuerda para salvaguardar sus anteriores decisiones.

Antes de cerrar este apartado dedicado a los debates convendría mencionar el dato de que han sido los dos grupos de la oposición, socialistas y comunistas, los que han monopolizado totalmente esa labor de reclamación y renovación del impulso que el Parlamento a través de sus resoluciones ejerce. Así la totalidad de preguntas, interpelaciones, mociones o proposiciones no de ley que hemos mencionado, y que se dirigían a hacer efectivas las decisiones de la Cámara han sido presentadas por diputados del grupo parlamentario socialista o del grupo parlamentario del PSUC. Pensamos que en ello ha podido influir tanto la lógica postura de oposición frente a la política de gobierno sustentada por los tres restantes grupos de la Cámara (Convergència i Unió, Centristes de Catalunya y Esquerra Republicana), como por el hecho de que la mayoría de reclamaciones ante el incumplimiento por parte del gobierno de los acuerdos parlamentarios se centraban en las resoluciones más específicamente laborales o relacionadas con el empleo, campo en el que, lógicamente, socialistas y comunistas y sindicatos afines tienen un indudable protagonismo.

Por otra parte, la relativa despreocupación que sobre el cumplimiento o no de las resoluciones que el Parlamento toma en el transcurso de sus debates, mantienen los citados tres grupo parlamentarios es, hasta ahora, clara.

Sin buscar explicaciones que podrían resultar aventuradas hoy por hoy, conviene recordar que esos tres grupos forman la mayoría de sostén del gobierno de Jordi Pujol. A pesar de ello, conviene hacer notar que, dada la actual composición de la Cámara (27) y la fragilidad de la mayoría mencionada, las resoluciones son fruto muchas veces de mayorías muy distintas e incluso sorprendentes, lo que en cierta forma confirma lo anteriormente expuesto en relación a la política de *indirizzo* y su no correspondencia con las mayorías mecánicas parlamentarias.

### B) *Mociones del período prerreglamentario*

Antes de la aprobación del reglamento de la Cámara, se buscaron mecanismos para no paralizar la actividad de los grupos parlamentarios y su capacidad de iniciativa. Fruto de ello fueron la presentación de diversas mociones reguladas provisionalmente por unas normas de la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces y que están recogidas en el DSPC, núm. 8.

Se presentaron desde el 10 de abril de 1980 hasta el 31 de julio del mismo año, fecha de aprobación del reglamento, cuatro mociones, de las cuales dos fueron aprobadas, una rechazada y la restante fue retirada. Las mociones aprobadas comportaban la creación de sendas comisiones especiales del Parlamento. La primera, propuesta por los socialistas, proponía la creación de una comisión provisional de seguimiento de la actividad del gobierno y cuya existencia se limitaba al período prerreglamentario. La otra moción, presentada por los comunistas, proponía la creación de una comisión de investigación sobre la central nuclear de Ascó, comisión que concluyó sus trabajos en julio de 1981, justamente un año después de su creación.

---

(27) La composición actual de la Cámara por grupos parlamentarios es la siguiente:

G. P. de Convergencia i Unió ... ..	43
G. P. de Socialistes ... ..	33
G. P. del PSUC ... ..	23
G. P. de Centristes de Catalunya ... ..	18
G. P. de Esquerra Republicana ... ..	13
Diputados no adscritos ... ..	5
<i>Total</i> ... ..	135

C) *Proposiciones no de ley*

Como ya hemos mencionado, este es otro de los mecanismos que el reglamento del Parlamento catalán regula como propios de la función de impulso político de la Cámara. En los catorce meses analizados se han presentado veintisiete proposiciones no de ley, cuyo reparto por grupos parlamentarios es el siguiente:

G. P. del PSUC ... ..	10
G. P. Socialista ... ..	7
G. P. de ERC ... ..	2
G. P. de Centristes ... ..	1
No adscritos ... ..	1
Presentación conjunta ... ..	6

A pesar de la dificultad del intento las podríamos agrupar temáticamente en cuatro grandes apartados:

- Proposiciones relacionadas con la construcción y consolidación de la autonomía catalana (funciones del delegado del Gobierno en las CCAA, competencias de la Generalidad en materia de Justicia, adscripción de personal a la Generalidad, territorialización de inversiones públicas, transferencias en los servicios educativos).
- Proposiciones relacionadas con la problemática de la política territorial (zona volcánica de La Garrotxa, servicios públicos en la alta montaña, instalaciones y servicios náuticos en el litoral, aprovechamiento de las aguas del río Segre).
- Proposiciones en las que se solicita la intervención puntual del gobierno (publicación en catalán de la compilación de Derecho civil, uso del catalán en la Universidad, campañas de previsión de la salud, protección civil).
- Proposiciones motivadas por problemas de actualidad (asalto y secuestro del Banco Central, situación de la enseñanza en Santa Coloma de Gramanet).

De estas proposiciones no de ley se han aprobado ocho en sesión plenaria y nueve en comisión; se ha rechazado tan sólo una en comisión; se han retirado un total de cinco, y quedan pendientes de trámite otras cuatro. El alto grado de aprobación de estas proposiciones no de ley podría explicarse

por la gran labor enmendante que sufren durante su tramitación, por lo que la mayoría de las veces, el texto resultante es fruto de la labor transaccional entre el grupo que presenta la proposición y el resto de grupos parlamentarios.

En seis ocasiones se ha utilizado el procedimiento de presentación conjunta por parte de todos los grupos parlamentarios de un texto de proposición no de ley:

- Funciones del delegado del Gobierno en las comunidades autónomas.
- Conferencia de regiones pirenaicas.
- Territorialización de las inversiones públicas.
- Modificación de la compilación del Derecho civil catalán.
- Divulgación de la temática de los derechos humanos en la EGB.
- Asalto y secuestro del Banco Central.

Excepto en el primer caso, en que se retiró la propuesta por preferir el Pleno el texto de la proposición no de ley presentada con anterioridad y en solitario por el GP del PSUC y, por tanto, se retiró la proposición conjunta, en los demás casos se aprobaron por unanimidad en sesión plenaria.

Algunas de estas proposiciones no de ley han tenido consecuencias importantes en el terreno legislativo. Así, la proposición no de ley socialista sobre la zona volcánica de La Garrotxa, aprobada en la comisión de política territorial a finales de diciembre de 1980, tuvo su continuidad en una proposición de ley, también del grupo socialista publicada en el BOPC el 14 de febrero. Tres días después el Consejo Ejecutivo enviaba al Parlamento un proyecto de ley sobre el mismo tema, proyecto que finalmente prosperó al no tomarse en consideración la proposición socialista. También como consecuencia de la proposición no de ley conjunta sobre la modificación de la compilación del Derecho civil catalán que incluía la necesidad de elaborar una proposición de ley conjunta sobre el tema, se retiró (un día antes) una proposición de ley socialista sobre la misma problemática. De forma similar ocurrió con una proposición no de ley socialista sobre personal contratado o interino de la Generalidad retirada ante la proposición de ley presentada conjuntamente por todos los grupos parlamentarios sobre medidas urgentes de la función pública en Cataluña.

En otros casos la aprobación de una moción o proposición no de ley ha supuesto la creación de una comisión parlamentaria que ha extendido su trabajo durante largo tiempo. Así tenemos la creación de la Comisión de investigación sobre la central nuclear de Ascó, fruto de una moción presentada por el grupo parlamentario del PSUC antes de la aprobación del Re-

glamento, la creación de la Comisión permanente legislativa de alta montaña fruto de una proposición no de ley socialista, la creación de una Comisión de investigación sobre el asalto y secuestro del Banco Central, fruto de una proposición no de ley conjunta.

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

En otros casos las proposiciones no de ley sirven para plantear de forma rápida y relativamente ágil un tema que requiere una intervención del ejecutivo. Así por ejemplo, el 16 de junio de 1981 entraron dos proposiciones no de ley del grupo parlamentario del PSUC y una del grupo socialista sobre la problemática educativa de Santa Coloma de Gramanet y sobre la adjudicación de plazas del profesorado de EGB. Ambas proposiciones fueron aprobadas por la Comisión de Política Cultural el 1 de julio, y exigían la actuación del Consell antes del inicio de curso.

En definitiva se trata de un mecanismo parlamentario suficientemente ágil y que permite una multiplicidad de usos notable: presionar para la presentación de un texto legislativo, empezar a debatir una temática, tratar con urgencia un tema, recabar una mayor información del ejecutivo, iniciar un trabajo parlamentario continuado con la creación de una comisión especial, etcétera.

#### D) *Mociones consecuencia de interpelación*

Ya hemos mencionado el mecanismo por el que cualquier grupo parlamentario o diputado puede presentar con posterioridad a su interpelación una moción para que la Cámara manifieste su posición. En el lapso de tiempo que estamos analizando se han presentado veintisiete interpelaciones, de las cuales trece han dado lugar a mociones. La distribución por grupos es la siguiente:

G. P. Socialista	5
G. P. del PSUC	5
G. P. de ERC	2
No adscritos	1

Su debate en la respectiva sesión plenaria ha provocado la aprobación de diez de las mismas y el rechazo de las tres restantes.

Las cuestiones planteadas en estas mociones aprobadas resultan difícil de agrupar temáticamente, no obstante, podemos plantear el siguiente esquema:

- Reacción ante el retraso en el cumplimiento de los plazos y previsiones aprobados por el Parlamento en resoluciones posteriores a debates generales (dos con referencia a la disolución de las Cámaras agrarias, una en relación a la Ley de cooperativas).
- Instar al Consejo ejecutivo de la Generalidad para que asuma diversas iniciativas, sin fijación de plazos ni otros requisitos especiales (convocatoria de elecciones sindicales en la función pública catalana, evitación de la proliferación y acción de los grupos fascistas, salvaguarda del uso del catalán en los organismos oficiales, necesidad de contacto con los municipios afectados por la instalación de nuevos centros penitenciarios).
- Mociones que incluyen plazos a cumplir por el gobierno u otros requisitos de cumplimiento perentorio (Policía autonómica, equiparación de las tarifas telefónicas de extrarradio con las tarifas urbanas, convenio Generalidad-Cajas de Ahorro) (28).

De hecho hemos querido destacar la existencia o no de plazos, o requisitos a cumplir perentoriamente por el Consejo ejecutivo, ya que, como hemos mencionado en apartados precedentes, de entre las posibilidades que el Reglamento contempla para ejercer la función de impulso político, la única que cuenta con mecanismos de control y seguimiento propio y específico es la moción consecuencia de interpelación (art. 126 RPC). Las tres mociones que incorporan en su texto tales requisitos o plazos son de aprobación relativa reciente (finales de abril y julio) y aún no han sido superados los plazos que incluían. No podemos, pues, constatar aún las hipótesis que adelantábamos anteriormente sobre la potencialidad del artículo 126 para controlar la eficacia de las mociones aprobadas.

Analizar el cumplimiento de algunas mociones que el Parlamento cata-

---

(28) Véanse los siguientes Boletines que recogen las mociones aprobadas:

Disolución Cámaras Agrarias (2), *BOPC* 16.

Grupos fascistas, *BOPC* 28.

Medidas urgentes función pública, *BOPC* 21.

Lengua catalana, *BOPC* 28.

Policía Autonómica, *BOPC* 31.

Centros penitenciarios, *BOPC* 34.

Convenio Generalidad-Cajas, *BOPC* 39.

Equiparación tarifas telefónicas, *BOPC* 39.

Patrimonio y ley de cooperativas, *BOPC* 39.

lán ha aprobado resulta laborioso, ante todo por la misma falta de concreción de alguna de las mismas, y en otras por la dificultad en rastrear disposiciones de rango inferior al decreto. En general podemos señalar que las mociones que reclamaban el cumplimiento de resoluciones fruto de debates generales han sido satisfechas por la presentación de los proyectos de ley reclamados (creación de entidades profesionales agrarias, ley de cooperativas); en otros casos se ha seguido la recomendación parlamentaria y se ha consultado con los municipios ante la posible instalación en sus terrenos de nuevos centros penitenciarios; o la moción aprobada ha tenido posterior repercusión en debates parlamentarios, así, la moción referente a la policía autonómica ha visto completado su planteamiento con la aprobación de una resolución sobre el tema en el debate que ha abierto el tercer período de sesiones del Parlamento de Cataluña (29).

PROPOSICIONES NO DE LEY (PNL) Y MOCIONES CONSECUENCIA  
DE INTERPELACION (MCI)

	Pres. conjunta	PSC	PSUC	CC-UCD	ERC	No adscritos	CIU
<i>Aprobadas</i>							
PNL (pleno) ...	5	1	2	—	—	—	—
PNL (comisión).	—	3	4	—	2	—	—
MCI ... ..	—	5	3	—	2	—	—
<i>Rechazadas</i>							
PNL (comisión).	—	1	—	—	—	—	—
MCI ... ..	—	1	2	—	—	1	—
<i>Retiradas</i>							
PNL (pleno) ...	1	2	1	—	—	—	—
PNL (comisión).	—	—	1	—	—	—	—
<i>En trámite</i>							
PNL ... ..	—	1	2	1	—	—	—
<i>Total</i>							
PNL ... ..	6	7	10	1	2	—	—
MCI ... ..	—	5	5	—	2	1	—

(29) Nos referimos al debate preceptivo a celebrar en septiembre, y que se inició el 22 de septiembre de 1981. En su resolución 3.ª da un plazo hasta fin de año al Consejo Ejecutivo para que presente un proyecto de ley de creación de un cuerpo de policía autonómica.

4. ALGUNAS CONCLUSIONES

1. La regulación jurídica de la función parlamentaria de impulso político en el Estatuto de Cataluña y en el Reglamento del Parlamento catalán se inscribe plenamente dentro del movimiento político y doctrinal que, cada vez con mayor acogida, reclama para las Cámaras parlamentarias, a través de esta función de dirección, una posición de «centralidad» en materia de decisión política.

Como aportaciones más destacadas de la normativa catalana sobre este tema señalaremos las siguientes:

1.<sup>a</sup> La mención explícita de la función parlamentaria de impulso en el artículo 30.1 del Estatuto.

2.<sup>a</sup> El carácter preceptivo de la celebración anual en el Parlamento de un debate general sobre la acción política y de gobierno con votación final de propuestas de resolución (art. 119 del Reglamento).

3.<sup>a</sup> El no sometimiento a votación de las enmiendas a las proposiciones no de ley y mociones consecuencia de interpelación que son aceptadas o rechazadas por el proponente (art. 130.1 del Reglamento).

4.<sup>a</sup> La inclusión, a través de las Comisiones permanentes, de un mecanismo parlamentario específico para el seguimiento del cumplimiento por parte del gobierno de las mociones consecuencia de interpelación aprobadas por el Parlamento (art. 126 del Reglamento).

2. En cuanto a la práctica parlamentaria de esta función de impulso, a pesar del reducido período de tiempo estudiado, podemos constatar su importancia: cinco debates generales en sesión plenaria y uno en comisión, que han ocupado más de veinte días de sesiones, y de los cuales han surgido veintidós resoluciones aprobadas. Asimismo se presentaron veintisiete proposiciones no de ley y trece mociones consecuencia de interpelación. Este balance es sin duda importante y máxime si lo comparamos con el resto de la actividad del Parlamento catalán en los catorce meses estudiados. Ahora bien, debe ponerse de relieve que este destacado papel de la función de impulso en el Parlamento de Cataluña no responde solamente a la voluntad de conferir mayor «centralidad» a la Cámara si no que deriva fundamentalmente de la composición política de la misma y de la relativa heterogeneidad y fragilidad de la mayoría parlamentaria (CiU, Centristes y ERC) que da su apoyo al gobierno de Jordi Pujol. En efecto, la función de impulso se convierte, en el contexto apuntado, en un medio de presión de los grupos políticos de la mayoría de gobierno que no figuran en el gobierno y ello

explica las diversas mayorías que se dan en la aprobación de ciertas resoluciones y mociones. En este sentido, a veces puede ocurrir que tenga más relieve la derrota del partido del Gobierno en una votación que el contenido en si de la resolución aprobada. Todo ello sin olvidar, por supuesto, que la heterogeneidad de la mayoría de Gobierno determina también que, a través de la función de impulso político del Parlamento, se de un tratamiento provisional a ciertas materias conflictivas cuya regulación legal sería prácticamente imposible por las divergencias que surgirían entre los partidos de la mayoría.

3. Las materias tratadas demuestran una doble preocupación: por una parte, incidir en el proceso de afianzamiento de la autonomía de Cataluña, requiriendo del Consejo Ejecutivo mayor dinamismo en la política de traspasos y estimulándole en su labor de iniciativa legislativa, y, por otra, buscar algunas soluciones a la problemática de la crisis económica y del paro.

4. En líneas generales, las resoluciones, las mociones y las proposiciones no de ley han ido tendiendo a concretar su ámbito de incidencia, la conducta a seguir por parte del Consejo Ejecutivo y los plazos para el cumplimiento tratándose con ello de dar mayor eficacia a los mecanismos de impulso político y buscando sobre todo asegurar el cumplimiento de las resoluciones y mociones aprobadas.

Del análisis del grado de cumplimiento durante el período considerado vemos como, de hecho, el Consejo Ejecutivo ha ido cumpliendo algunas de las resoluciones aprobadas (presentación de proyectos de ley, creación de diversos organismos, regulación por decreto de determinadas materias, etc.), pero lo ha hecho presionado por los mecanismos de control parlamentario (preguntas, interpelaciones) que constataban el retraso en el cumplimiento o lo incompleto de las soluciones adoptadas. En general el cumplimiento de las mociones, resoluciones y proposiciones no de ley es parcial y desigual y, entre otras razones, ello hay que atribuirlo al escaso interés de algunos grupos por controlar el cumplimiento de las mismas incluso de aquellas votadas por ellos mismos. La explicación es simple y deriva de lo anteriormente expuesto al hablar de la interrelación entre composición política del Parlamento catalán y función de impulso. En efecto, los grupos de la mayoría de Gobierno pueden tener interés coyuntural en contribuir a la aprobación de la resolución —por ejemplo para presionar al Gobierno en función de objetivos a veces muy alejados del contenido estricto de la resolución—, pero después se despreocupan a menudo de su cumplimiento y en ningún caso contribuyen a poner al Gobierno contra las cuerdas en caso

de incumplimiento ya que en los momentos decisivos la mayoría heterogénea CiU, Centristas, ERC, actúa unida.

5. En resumen el Parlamento de Cataluña viene siendo una Cámara acusadamente deliberante y formalmente impulsora de la actividad política del ejecutivo. Las causas de esta notable incidencia en este campo conviene buscarlas en primer lugar en la misma regulación jurídica de esta función de impulso que la convierte en un instrumento ágil y flexible en manos de los grupos parlamentarios. Por otra parte es también decisiva la composición política de la Cámara que presenta cinco importantes partidos políticos (CiU, PSC, PSUC, Centristes y ERC), de los que no se puede marginar totalmente a ninguno de la iniciativa y decisión parlamentarias a causa del equilibrio de fuerzas entre todos ellos. Asimismo, también es indudable que las dificultades de la fase de construcción de la autonomía y la lentitud en la elaboración de un cuerpo legislativo han hecho que de la actividad parlamentaria catalana en estos dos primeros años, destaque significativamente esta forma de consensuar, a través de debates y resoluciones parlamentarias, la línea política a seguir.

Como hipótesis de futuro, y también como desiderátum, nos atrevemos a avanzar que, si la autonomía de Cataluña se ve libre de los obstáculos que hasta ahora han dificultado su plena consolidación, la función de impulso político debe perder en el Parlamento catalán no intensidad ni eficacia, pero sí la preponderancia que tiene actualmente en relación con las otras funciones parlamentarias, y en particular la legislativa. Si ello es así creemos que será un fenómeno positivo porque, aunque pueda parecer una obviedad, no debe olvidarse que el Parlamento es fundamentalmente el poder legislativo y como tal deben verlo los ciudadanos.