

1. Las leyes de la Generalidad de Cataluña

Aparentemente el número de leyes de Cataluña —claramente por encima del promedio del resto de Comunidades Autónomas— puede aparecer como un buen balance legislativo del Parlamento catalán. Sin embargo, si lo miramos con un cierto detenimiento veremos como ello no es así.

En efecto, el cuadro por tipos de leyes sería el siguiente:

— Leyes-medida de creación de institutos, centros, colegios profesionales y patronatos: 7

— Leyes que modifican cuestiones puntuales de una legislación anterior: 4

— Leyes medida tipo financiero: 1

— Leyes generales: 1

A estos fríos datos hay que hacerles el siguiente comentario.

a) De las leyes-medida de creación de institutos, centros, etc. hay una que tiene una importante repercusión económica: la Ley 2/1989, sobre centros recreativos turísticos que permite adjudicar los grandes parques de atracciones y, en concreto, que permitió conceder el llamado Parque Bush. Las demás no tienen apenas significado: colegios profesionales (podólogos y protésicos dentales), organismos autónomos o empresas públicas de diverso tipo (estudios mediterráneos, centro de iniciativas para la reinserción, instituto de la mujer) y regulación del patronato de la montaña de Montserrat.

b) Las modificaciones a la legislación anterior sólo tienen una cierta importancia en el caso de la ley 6/1989, de modificación de la ley de Cajas de Ahorros de Cataluña, que además de adaptar la legislación catalana a la jurisprudencia constitucional aprovecha la ocasión para modificar la composición de los órganos rectores de las Cajas de fundación pública que afecta a las Cajas de las Diputaciones provinciales. Las demás leyes de modificación no tienen un contenido especialmente importante: se trata de la ley de protección del ambiente atmosférico, de la ley de archivos y de la ley del *Síndic de Greuges*.

c) La ley-medida de carácter financiero se limita a modificar el Presupuesto de la Generalidad mediante la concesión de un crédito extraordinario y de un suplemento de crédito.

d) Únicamente ofrece un carácter general, de importancia para la Administración de la Generalidad, pero también para los administrados, la ley 13/1989 de organización, procedimiento y régimen jurídico de la

Administración de la Generalidad de Cataluña que, de todas maneras, refunde en muchos casos normas anteriores de inferior rango legal e intenta introducir alguna novedad en la organización y el procedimiento administrativo.

2. Reglamentos de la Generalidad de Cataluña

A) VALORACIÓN GENERAL

Del importante número de disposiciones reglamentarias dictadas por la Generalidad de Cataluña en el año 1989, puede destacarse como dato general que se trata de normas reglamentarias de segundo nivel, es decir, Decretos, Ordenes o Resoluciones que no desarrollan como Reglamento ejecutivo un texto legal, sino que contienen regulaciones de detalle, tratando básicamente de establecer cauces procedimentales o reformas organizativas. Tan sólo el Decreto 296/1989, de 20 de noviembre, puede considerarse como Reglamento ejecutivo en la medida que desarrolla, en materia sancionadora, las previsiones de la ley de Higiene y Control Alimentario. Evidentemente, el escaso nivel de producción legislativa del Parlamento puede explicar este hecho.

Entrando en el contenido de la normativa, puede destacarse lo siguiente:

— Importancia de las disposiciones que regulan cauces subvencionales, tanto a entidades privadas como a entes locales. Las diversas políticas sectoriales parecen hacerse en base a la técnica subvencional pues, por el contrario, aparecen pocas normas en las que se establezca la ordenación de un sector con normas de tipo limitativo o policial.

— Desde la perspectiva de la ordenación sectorial la actividad de la Generalidad se circunscribe a unas áreas bastante delimitadas, que podrían permitir ir dibujando las esferas en las que de forma real se da una actuación propia de la Comunidad Autónoma. Dichas áreas son Cultura, Pesca, Ganadería, Cajas de Ahorro, Deporte, Turismo, Zonas de Montaña y Educación y, con medidas sólo subvencionales, Comercio Interior.

— Importancia de las normas organizativas, dentro de las que pueden diferenciarse tres grandes bloques: reformas de la Administración central, creando nuevas figuras como las Gerencias; creación de órganos consultivos de participación vinculados a la Administración activa central de la Generalidad; procesos descentralizadores hacia las Comarcas.

— Por comparación a la normativa reglamentaria estatal, muy pocas disposiciones se dictan como desarrollo o aplicación de la normativa comunitaria.

B) NORMAS DE CONTENIDO SUBVENCIONAL

Diversas disposiciones se ocupan de regular los procedimientos para acceder a las ayudas que otorga la Generalidad. Al margen de valorar positivamente que se de seguridad jurídica a estos procesos en los que es

bueno reducir la discrecionalidad, el dato significativo es la abundancia de normas de esta naturaleza, lo que permite deducir que la actividad de fomento caracteriza la práctica de la Administración autonómica. Como se verá en el próximo apartado son escasas las disposiciones reguladoras de los sectores de actuación, incidiendo además, por lo general, en sectores de segundo nivel de importancia.

Como ejemplo de estas disposiciones cabe citar, con un valor de norma de ordenación general, la Orden 22 de diciembre 1988 (DOGC 9-1-89) por la que se establecen con carácter general las normas que deben regir los concursos públicos para la concesión de subvenciones convocadas por el Departamento de Cultura. Con contenido más concreto, regulando una actuación determinada: Orden 19 diciembre 1988, ayudas a producción editorial en catalán y aranés; Orden 19 enero 1989, ayudas para construcción de centros de Asistencia primaria; Orden 3 febrero, ayudas a estructuras representativas de las empresas de economía social; Orden 10 febrero, ayudas para contratar jóvenes sin subsidio de paro; Orden 25 de enero, ayudas a empresas explotadoras de estaciones de esquí; Orden 7 febrero, ayudas a Ayuntamientos y Consejos Comarcales en materia de Información a Consumidores y Usuarios; Orden 13 febrero, ayudas a iniciativas que aumenten la presencia y el reconocimiento de la lengua catalana...etc.

Estas normas que regulan una actuación de tipo subvencional se dirigen, por lo general, a entidades privadas pero en ocasiones, los beneficiarios son entes locales como la Orden de 7 de febrero de ayudas a Ayuntamientos y Consejos Comarcales en materia de Información a Consumidores y Usuarios, o la Orden de 31 de enero de 1989 (DOGC 17-3-1989) sobre la concesión de subvenciones a Corporaciones locales en materia de equipamientos comerciales colectivos.

C) SECTORES DE INTERVENCIÓN

Las disposiciones analizadas permiten determinar los sectores en los que la Generalidad ha ejercitado sus competencias a través de normas aprobadas con voluntad de ordenar dicho sector. En el año 1989 estos sectores son los siguientes:

— Sanidad: Decreto 10/1989, 9 enero. Protección sanitaria a los pensionistas.

Decreto 296/1989, 10 noviembre. Régimen sancionador previsto en la ley 15/1983 de higiene y control alimentario.

— Pesca: Orden 9 febrero. Se reglamenta la pesca del pulpo blanco (pulpito).

Orden 17 abril. Se regula la inmersión de moluscos vivos en las aguas del litoral, lagunas y piscifactorías.

Orden 10 de mayo. Se establecen medidas complementarias de regulación de la extracción del coral.

— Ganadería: Orden 15 febrero. Se declara Cataluña zona libre de la

peste equina africana, y se establece un plan de vigilancia y prevención de esta enfermedad.

Orden 22 de marzo. Obligatoriedad de realizar campañas de sanidad ganadera.

— Medio ambiente: Decreto 59/1989, 13 marzo. Se regula la circulación motorizada con el fin de proteger el Medio ambiente.

— Educación: Orden de 11 de abril. Se crean centros de recursos educativos para deficientes auditivos.

Orden de 11 de mayo. Se crea el centro de Recursos Educativos para deficientes auditivos de Cataluña (CREDAC).

— Cajas de Ahorro: Decreto 190/1989. Aprobación de normas reguladoras de los procedimientos de designación de miembros de los órganos de Gobierno de las Cajas de Ahorros y de la convocatoria y funcionamiento de éstos.

— Turismo: Decreto 193/1989. Normas sobre ordenación y clasificación de los apartamentos turísticos.

Decreto 210/1989. Se reglamenta la profesión de guía de turismo.

— Agricultura: Orden 20 de septiembre. Control de calidad de los vinos producidos en Cataluña.

— Zonas de montaña: Decreto 308/1989, 25 octubre. Se aprueba definitivamente el Plan Comarcal de Montaña de la Cerdaña.

Decreto 328/1989, 10 noviembre. Se establecen medidas para las zonas de montaña.

Como se desprende de la lectura de los contenidos de las normas relacionadas, su importancia es relativa, coincidiendo casi todas las normas en su carácter limitado, es decir, se ordenan intervenciones concretas dentro de cada uno de los grandes sectores. Agricultura, Ganadería, Pesca, Turismo y Zonas de Montaña constituyen los sectores de mayor intervención, destacando también por su importancia los Decretos dictados en relación a Cajas de Ahorro y sanciones en materia alimentaria.

D) NORMAS ORGANIZATIVAS

Sin duda alguna, el mayor número de disposiciones con valor normativo está configurado por las de contenido organizativo. No se recoge todo el conjunto de disposiciones que contienen nuevas reestructuraciones del aparato administrativo central o periférico, pero sí que parece de interés reseñar otro tipo de normas organizativas.

a) Creación de Consejos Asesores. Se constata la existencia de un número significativo de disposiciones con las que se crean Consejos Asesores de los diversos Departamentos. Dichos Consejos incluyen representantes externos a la Administración, con el doble objetivo de facilitar la participación y/o integración de los mismos en las decisiones administrativas. Las funciones asignadas a estos órganos son consultivas.

Las disposiciones relativas a este tipo de órganos son: Decreto 394/1988, de 1 diciembre, Consejo General Servicios Sociales; Decreto 20/1989, 17 febrero, Consejo Asesor de Industria y Promoción Exterior (modificado por Decreto 316/1989); Decreto 19/1989, Consejo Asesor de Formación Permanente de Adultos; Decreto 32/1989 de 24 de febrero (la disposición adicional crea la Comisión de Crédito y Subvenciones al Comercio interior, de la que formarán parte las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación); Decreto 178/1989, 3 de julio, Consejo Asesor en materia de Comercio.

b) Creación de figuras organizativas *ad hoc*. Como tales puede reconocerse la creación de dos gerencias, la de protección civil (Decreto 9/1989) y la de seguridad vial (Decreto 54/1989). La gerencia tiene rango de Dirección General.

Como datos destacables cabe plantear el futuro de figuras organizativas en el marco de la ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de Cataluña, que no prevé su existencia. Por otro lado, se constata como en el Decreto 9/1989, se crea el órgano y, en la misma norma, se nombra a su titular.

c) Participación de la Generalidad en órganos estatales. En este caso se trata de dar cumplimiento a las previsiones de una norma estatal, designando al representante de la Generalidad en un órgano asesor estatal. Se trata del Decreto 112/1989 de 8 de mayo, sobre representación de la Generalidad de Cataluña en el Comité Consultivo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

d) Traspaso de servicios a los entes comarcales. Especialmente significativa es la existencia de un conjunto de normas dictadas con el objetivo de traspasar servicios a los entes comarcales, a las que pueden añadirse otras en las que se reconoce el ente comarcal con ocasión de políticas subvencionales (por ejemplo, Orden de 10 de febrero, Convenios de Ocupación entre el Departamento de Trabajo y los Consejos Comarcales, o la Orden de 7 de febrero, sobre criterios de distribución y procedimiento para la Concesión de subvenciones a los Ayuntamientos y Consejos Comarcales en materia de información al Consumidor y Usuarios).

También, como norma relativa a los Consejos Comarcales, puede citarse la Orden de 6 de abril, de Convocatoria para la formación del Programa específico de Ayuda a la instalación de los Consejos Comarcales.

Pero, como decíamos, lo verdaderamente significativo es la existencia de normas que disponen la descentralización de la Generalidad hacia los Consejos Comarcales. Con este objeto se dictaron los Decretos 219 y 220/1989, de 1 y 28 de agosto, en materia de enseñanza y servicios sociales.

E) OTRAS CUESTIONES

Cabe destacar el escaso número de normas que se dictan en desarrollo o aplicación de normativa comunitaria, lo que contrasta con el elevado número de disposiciones del Estado dictadas por este mismo motivo. Concretamente sólo hemos contabilizado dos, el Decreto 43/1989 de 24 de

febrero, sobre medidas de ayuda para el fomento de la modernización y mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, y la Orden de 22 de marzo, sobre la obligatoriedad de realizar campañas de sanidad ganadera en el ámbito territorial de Cataluña.

Por último, como disposición singular por su fundamentación puede mencionarse el Decreto 244/1989 de 25 de septiembre de regulación de la aplicación del Acuerdo sobre relaciones cinematográficas entre Francia y España, pues se dicta para aplicar en Cataluña un tratado internacional.

3. Aspectos institucionales

La Comunidad Autónoma de Cataluña ha seguido gozando de la estabilidad política derivada del resultado de las elecciones autonómicas de 1988. En este sentido, el Gobierno homogéneo mayoritario de CIU tiene el respaldo parlamentario suficiente para desplegar su programa. Los reajustes en el Ejecutivo no han sido consecuencia de ninguna crisis política (fallecimiento del Consejero Trias Fargas y dimisión voluntaria del Consejero Miró) y han supuesto la entrada en el Gobierno de personas de la confianza personal del Presidente Pujol (Joan Vallvé en la Consejería de Agricultura y Antoni Subirà en Industria) y el reforzamiento político de Macià Alavedra, que pasa a ocupar la Consejería de Economía.

En el ámbito parlamentario deben destacarse algunos elementos nuevos que afectan a Grupos con pequeña representación en la Cámara. Así, deben mencionarse las crisis acaecidas en los Grupos parlamentarios de Iniciativa per Catalunya y Esquerra Republicana de Cataluña, saldada con la pérdida de dos diputados en el primer caso y de tres en el segundo, que han pasado a formar parte del Grupo Mixto. Evidentemente estas alteraciones en la composición de estos Grupos parlamentarios no han afectado a la mayoría parlamentaria ni al funcionamiento general de la Cámara. Por el contrario, la celebración de elecciones europeas en junio y de elecciones generales en octubre incidió negativamente en el funcionamiento del Parlamento, que estuvo prácticamente paralizado entre junio y noviembre.

De entre las múltiples concreciones de la actuación gubernamental puede mencionarse, en primer lugar, el apoyo a la competitividad industrial y a la promoción exterior de la economía catalana. A este último propósito sirven los relativamente frecuentes viajes al extranjero del Presidente de la Generalidad. Asimismo aspectos también relevantes de la obra de gobierno son el compromiso, después de ciertas polémicas políticas al respecto, de cooperar en la realización de infraestructuras destinadas a los Juegos Olímpicos de Barcelona, la definición de un Plan de Residuos Industriales que ya en 1990 se ha enfrentado a una dura oposición popular en los municipios afectados, la construcción de nuevos centros penitenciarios y el impulso a la creación de una nueva Universidad pública en Cataluña. Como pronunciamiento no legislativo del Parlamento tuvo importante trascendencia la solicitud de cierre de la central nuclear de Vandellós tras los repetidos fallos en el funcionamiento de la misma.

La conflictividad jurídica y política con el Gobierno central ha tenido también diversos hitos significativos. Dos han sido las leyes catalanas

impugnadas por el Gobierno central ante el Tribunal Constitucional y cinco las leyes estatales que el Parlamento ha recurrido ante el mismo Tribunal. Siguen pendientes de acuerdo entre Generalidad y Gobierno central cuestiones tan importantes como las relativas a la ampliación de las dotaciones de policía autonómica, la financiación de la normalización lingüística y la revisión del sistema general de financiación. La guinda de la conflictividad política la puso la aprobación por el Parlamento de Cataluña en diciembre de 1989 de una proposición no de ley sobre el derecho de Cataluña a la autodeterminación. A pesar de que en el texto de la misma se hacía expresa mención de la observancia de la Constitución y el Estatuto de Autonomía, la declaración del Parlamento levantó una considerable polémica —sobre todo fuera de Cataluña— hasta el punto de que el Presidente de la Generalidad se vio obligado a efectuar unas declaraciones matizando el alcance de la misma y manifestando que su Gobierno no abogaba por la independencia de Cataluña.

4. Colaboración

Respecto las relaciones de colaboración, no cabe señalar en 1989 ninguna novedad sobresaliente en la actividad de la Generalidad. Puede decirse que la cooperación con otras CCAA continúa siendo prácticamente inexistente, al menos en lo que se refiere a su formalización, lo que constituye ya una constante general en nuestro Estado de las Autonomías. Y en relación al Estado, puede advertirse una línea de continuidad respecto de años y prácticas anteriores.

Se han suscrito 13 convenios con el Estado en 1989 (publicados en el BOE en dicho año). Algunos de ellos tienen carácter singular y estrictamente bilateral, y responden a proyectos a realizar en Cataluña, en los que participa el Estado. Así, por ejemplo, la construcción de un circuito de velocidad o diversas obras relacionadas, directa o indirectamente, con los Juegos Olímpicos de 1992 (construcción de un Auditorio en Barcelona), aunque puede decirse que los proyectos vinculados con los Juegos y en los que participa el Estado, han sido cerrados ya en años anteriores. Otros convenios, en cambio, responden a proyectos más amplios, en los que participan otras CCAA, habiendo suscrito el Estado igualmente con las mismas el correspondiente convenio, en términos prácticamente idénticos (así, los convenios en materia de farmacovigilancia, escuelas viajeras, educación compensatoria, consumo, financiación de servicios sociales a cargo de las administraciones locales, planes de contratación temporal en política de empleo, y otros).

Cabe señalar que en 1989 no se ha celebrado ninguna reunión de la Comisión Bilateral de Cooperación, que constituye una de las principales plataformas de encuentro entre la Administración del Estado y la Generalidad, y que ha mostrado su virtualidad en años precedentes. De este hecho, sin embargo, no cabe extraer demasiadas conclusiones, pues ya últimamente se había ido perfilando como una instancia de ratificación de acuerdos conseguidos en otros niveles. En este sentido, la colaboración entre ambas partes ha podido continuar, a otros niveles, por medios informales o no institucionalizados, sin que se resientan demasiado por esta ausencia de

reuniones al máximo nivel. No obstante, en la medida en que la Comisión Bilateral asimismo evaluaba los trabajos que se seguían en estas otras esferas, de carácter sectorial, y constituía al mismo tiempo el órgano político de discusión general de los problemas pendientes, de donde partían en gran medida los impulsos a la colaboración, puede denotar este hecho una cierta dificultad para mantener una relación fluida y constante, en los niveles políticos y para abrir nuevos campos a la colaboración. Dicha dificultad parece haberse agrandado a raíz del debate sobre la autodeterminación, con motivo de la resolución adoptada por el Parlamento de Cataluña en diciembre de 1989.

5. Conflictos de competencias

De las sentencias dictadas en 1989 por el TC en conflictos y recursos relativos a la distribución de competencias, la Generalidad de Cataluña fue parte recurrente en nueve, recurrida en una y ambas cosas en la sentencia sobre los recursos cruzados entre el Estado y la CA relativos a las respectivas leyes de cámaras agrarias. De ellas destacan por la importancia de la materia y de la doctrina jurisprudencial las sentencias relativas a la Ley de Ordenación de los Seguros Privados (STC 86/89), al RD que regula la estructura y competencias de la Tesorería General de la Seguridad Social (STC 124/89), a las leyes sobre cámaras agrarias (STC 132/89) y a la Ley de Base de Régimen Local (STC 214/89). En una valoración global, y por tanto no matizada, puede afirmarse que en general, salvo en lo referente a la lengua (STC 74/89) y a la cultura (STC 153/89), la jurisprudencia constitucional no ha sido favorable a las pretensiones de la Generalidad.

En cuanto a los recursos y conflictos planteados durante este año cabe destacar que la Generalidad impugna 21 disposiciones del Estado y éste hace lo propio con 17 disposiciones de la CA. Estas cifras revelan que continúa existiendo un alto índice de conflictividad. No obstante, debe observarse que el número de impugnaciones planteadas por la Generalidad baja notablemente respecto de años precedentes (vuelve a los niveles de 1981 a 1984 y está por debajo de los años posteriores: 40 en 1985, 25 en 1986, 36 en 1987). En cambio el número de conflictos planteados por el Estado aumenta respecto a los años anteriores (10 en 1986, 11 en 1987. Tan sólo le supera 1985 con 19 conflictos).