

1. El marco político

En Cataluña el año ha transcurrido con normalidad general en el plano institucional. El Gobierno de *Convergència i Unió* ha continuado gozando de su sólida posición mayoritaria y las pequeñas y circunstanciales divergencias que en algún momento han aflorado entre los dos socios de la coalición gobernante nada han tenido que ver con la acción del Gobierno de la Generalidad sino más bien con cuestiones tales como la composición de las listas electorales para los comicios municipales.

Junto a este regular y ordenado funcionamiento de las instituciones la vida política se ha visto atravesada por diversos debates y polémicas que es preciso consignar.

En este sentido cabe destacar, en primer lugar, el protagonismo político-ideológico alcanzado por *Esquerra Republicana*, partido de ideario hoy claramente independentista, al lanzar su campaña ciudadana e institucional sobre la autodeterminación y la independencia de Cataluña. Si bien en el plano local la propuesta independentista contó en algunos casos con adhesiones inesperadas lo cierto es que en el terreno parlamentario solo el histórico partido republicano preconiza actualmente la independencia de Cataluña. Tras el pequeño incremento electoral de *Esquerra Republicana* en las elecciones locales de 1991 las elecciones autonómicas de 1992 constituirán un buen test para medir la fuerza del sentimiento independentista en la sociedad catalana.

Un ámbito siempre erizado de polémicas políticas es el relativo a las relaciones entre la Comunidad Autónoma y el Estado. El año 1991 no ha sido una excepción a este respecto y la controversia ha girado sobre todo en torno al alcance de las competencias de la Generalidad en materia de Derecho Civil. La impugnación por el Gobierno central de prácticamente la totalidad de los preceptos de la ley catalana de filiaciones desencadenó, además lógicamente de las alegaciones pertinentes ante el Tribunal Constitucional, una campaña en defensa del derecho civil catalán promovida por la Consejería de Justicia de la Generalidad a la que, entre otros, se añadieron diversas instituciones cívico-políticas, colegios de abogados, notarios y catedráticos de Derecho Civil. La campaña pretendía alertar a los ciudadanos en general y a los juristas en particular del peligro de fosilización del derecho civil catalán si prosperara la tesis mantenida en el recurso de inconstitucionalidad de que la competencia sobre conservación, modificación y desarrollo del derecho civil catalán, reconocida por el Estatuto de Autonomía, debía partir de los estrictos límites del texto de la *Compilación de 1960*. Dejando al margen la intencionalidad política subyacente plausiblemente tanto en la presentación del recurso como en la movilización en su contra auspiciada por el Consejero Bassols, el recurso tendrá como efecto positivo que el Tribunal Constitucional ofrezca una interpretación

precisa sobre el artículo 149.1.8 de la Constitución, precepto que tan divergentes posicionamientos ha generado hasta el momento en la doctrina.

También en el terreno de las relaciones entre Cataluña y las instituciones centrales del Estado hubo otro episodio para la polémica política. Se produjo por las reticencias de las Cortes Generales a oficializar las denominaciones catalanas de las provincias de Lleida y Girona, con el consiguiente cambio de las matrículas de los vehículos. Una vez más la posición de los socialistas catalanes resultó comprometida entre las posiciones defendidas por el PSOE en el Parlamento y la opinión pública de Cataluña. La inmediata popularización de esta polémica condujo al alcalde socialista de Girona a cambiar por iniciativa propia, como hicieron muchos ciudadanos, las letras de la matrícula de los coches oficiales del ayuntamiento. Finalmente las Cortes resolvieron la cuestión mediante una solución valorada satisfactoriamente por todas las fuerzas políticas.

Todo lo reseñado anteriormente no debe hacer olvidar, de todos modos, tres aspectos que denotan un acercamiento y un entendimiento entre la Generalidad y el Gobierno central. En primer lugar la escasísima conflictividad jurídica: el Estado ha impugnado solamente dos leyes catalanas y no ha planteado ningún conflicto de competencias, mientras que la Generalidad no ha recurrido ninguna ley estatal y únicamente ha interpuesto dos conflictos de competencias. Por otro lado, tras una larga y difícil negociación, se ha llegado a un principio de acuerdo entre la Generalidad y el Gobierno central en lo relativo al decisivo tema del sistema de financiación autonómica. Finalmente los numerosos e importantes convenios de cooperación firmados entre Cataluña y el Estado a lo largo de 1991 constituyen asimismo un indicativo más del apreciable nivel de entendimiento entre las dos administraciones.

2. Las disposiciones normativas

En este apartado se examinará conjuntamente las leyes catalanas y las disposiciones reglamentarias emanadas del Gobierno de la Generalidad, agrupando los comentarios por bloques materiales. Debe destacarse ante todo el elevado número de leyes aprobadas por el Parlamento de Cataluña durante este año, que ha sido concretamente de cuarenta, con una proporción muy alta de leyes civiles.

Algunas leyes han modificado parcialmente la *estructura y el funcionamiento de las instituciones de Cataluña*. Entre ellas destaca la Ley 21/1990, pero publicada en 1991, de Reorganización de la Comisión Jurídica Asesora, para concretar los supuestos en que debe emitirse dictamen y aquellos en que el mismo posee carácter preceptivo. Esencialmente la ley incorpora los casos incluidos en las «leyes territoriales» de 1987 y el previsto en la Ley 13/1989, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña, en materia de responsabilidad de la Administración por daños. Reforma además la estructura y el funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, suprimiendo las tres Secciones que existían antes y basando su nuevo funcionamiento únicamente en la Comisión Permanente y el Pleno. En general, la Comisión Jurídica está adquiriendo protagonismo creciente. Probablemente esta posición ascendente como órgano consultivo superior del Ejecutivo en Cataluña se consolidará cuando el TC solucione el conflicto pendiente

sobre las funciones del Consejo de Estado. Quizás sea entonces el momento más adecuado para plantear la idoneidad del sistema de nombramiento de los miembros de la Comisión, que hoy parece excesivamente dependiente del Gobierno. En cambio la Ley 15/1991, de modificación de la Sindicatura de Cuentas, incide sobre una institución que trata de encontrar su papel como instancia de control del gasto público llevado a cabo por la administración de la Generalidad. La Ley responde a la necesidad de excluir las funciones de enjuiciamiento, que le negó la correspondiente Sentencia del Tribunal Constitucional.

Como en años precedentes, existen las habituales *leyes-medida*, como las que crean parques naturales o colegios profesionales y también *leyes organizativas* reguladoras de determinados organismos autónomos, como entre otras el Instituto Catalán de la Energía o el Instituto de Seguridad Vial.

Un conjunto de normas afectan *derechos sociales de los ciudadanos*, y entre ellas destacan la Ley 20/1991, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas urbanísticas en la edificación pública o privada, que crea medidas de fomento y prevé sanciones, el Decreto 327/90, de servicios sociales, que impulsa convenios de la Generalidad con administraciones locales e instituciones privadas, dotándolas de nuevas formas financieras y el Decreto 145/91 que regula los clubes y asociaciones deportivas, en desarrollo de la Ley 8/1988, del Deporte. Una ley importante y con significativa dimensión social es la Ley 28/1991, de mutualidades de previsión social, en la medida en que estas entidades tienen un destacado arraigo en la sociedad catalana. La ley catalana, aprobada dentro del marco de la normativa básica estatal, pretende regular las especificidades organizativas de estas entidades, así como todos los aspectos de carácter asegurador y económico de las mismas, tratando de garantizar en todo caso los derechos de los asociados. También se relaciona con los derechos de los ciudadanos el Decreto 316/90, que crea el Consejo de Policía Autónoma como órgano paritario de representación de la Administración y la policía autónoma (Mossos d'Esquadra).

Otra serie de normas tienen en común su *intervención en el régimen local*, materia en que la regulación autonómica debe respetar siempre el principio de autonomía local. Este año la Generalidad ha incidido en el sistema local a través de la Ley 16/1991, de Policías Locales, en desarrollo de la LO 21/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, estableciendo reglas uniformizadoras que los ayuntamientos deben seguir. El Gobierno central ha recurrido ante el Tribunal Constitucional algunos preceptos de esta Ley catalana aduciendo que en algunos supuestos la norma impugnada o bien no respetaba la Ley Orgánica correspondiente o bien vulneraba el principio de autonomía local. También el Decreto 263/91 aprueba el Reglamento de los símbolos de los entes locales, principalmente el escudo y la bandera.

La legislación sobre *medio ambiente* ha ocupado un protagonismo importante en la actividad parlamentaria. Por una parte la Ley 2/1991, de medidas urgentes para la reducción y la gestión de los residuos industriales, aprobada con amplio consenso parlamentario, ha servido para encontrar una fórmula con aceptación generalizada para solucionar el grave conflicto producido durante el año 1990 en torno a la problemática de los residuos industriales. Esta ley introduce la posibilidad de programas de colaboración con entidades locales para la restauración de áreas degradadas y crea una comisión paritaria entre la

administración autonómica y la administración local para el control y la conciliación interadministrativa. Asimismo, esta ley, junto a medidas estratégicas de política sectorial, prevé las instalaciones urgentes para verter residuos industriales, materia que fue el desencadenante del conflicto en el año anterior. También son fiel reflejo de la preocupación de la Generalidad por la temática medio-ambiental la aprobación de la Ley 4/1991, de creación del Departamento de Medio Ambiente, el Decreto 67/91, que asigna competencias y funciones al nuevo Departamento y la Ley 19/1991, que reforma la Junta de Saneamiento.

Varios Reglamentos regulan diversos aspectos de la *lengua*, como el Decreto 28/91, de 18 de febrero, de creación del Consejo Social de la Lengua Catalana, como órgano consultivo que viene a sustituir a la Comisión Asesora del Instituto de Sociolingüística Catalana creada en 1980, y el Decreto 78/91, sobre el uso de la toponimia para la rotulación, entre otros ámbitos, de las vías públicas y los libros de texto, en desarrollo de la Ley 7/1983, de normalización lingüística. Por encima de estas normas destaca la aprobación de la Ley 8/1991, sobre la autoridad lingüística del Institut d'Estudis Catalans. Según esta ley, la normativa que el IEC dicte sobre el idioma deberá ser respetada por los organismos públicos, los centros de enseñanza y los medios de comunicación de titularidad pública. A pesar de algunas críticas, la ley refuerza la autoridad lingüística del Instituto, sin perjuicio de dejar un cierto margen para una flexible aplicación de la normativa por parte de determinados colectivos. Entre los elementos ausentes de la Ley deben mencionarse por una parte la inexistencia de sanciones y la no previsión de acuerdos de cooperación con las otras Comunidades Autónomas y Estados pertenecientes al área lingüística catalana al objeto de garantizar la autoridad del Instituto en todo este ámbito territorial.

Diversas normas tienen como objeto la *sanidad*, lo que se explica en parte por la necesidad de desarrollo de la ley de ordenación sanitaria aprobada el año pasado. Esta es la misión del Decreto 35/91 sobre los órganos y sus funciones de las regiones sanitarias, pero más importancia tiene el Decreto 178/91, de universalización de la asistencia sanitaria pública, que amplía las prestaciones a todos los ciudadanos residentes en Cataluña, aunque para garantizar este acceso en condiciones de equidad establece que parte de la financiación ha de provenir de los mismos interesados. Aún dentro del mismo ámbito, es muy específica la Ley 10/1991 que modifica otra de 1985, para la prevención y asistencia en materia de substancias que puedan generar dependencia. Se trata de combatir esencialmente el consumo de tabaco y bebidas alcohólicas por menores, actuando sobre la publicidad y el consumo en lugares públicos. Modifica las sanciones de la ley anterior para adaptarlas a la Ley estatal 14/1986, General de Sanidad, y en su desarrollo se ha aprobado el Decreto 235/91, que regula los anuncios, los mensajes disuasorios, los logotipos y la señalización del tabaco y de las bebidas alcohólicas. Vinculada también a este ámbito material merece destacarse asimismo la aprobación de la Ley 31/1991, de Ordenación Farmacéutica de Cataluña.

En materia de *cultura* aparecen disposiciones sobre proyectos ambiciosos que se encuentran aún en su fase inicial. El Decreto 51/91, dictado en desarrollo de la Ley 17/1990, de Museos, aprueba los Estatutos del Patronato del Museo Nacional de Arte de Cataluña, pieza clave del gran proyecto de la Generalidad en materia de museos. Partiendo de la riqueza indudable que ya posee en arte románico y gótico, se pretende generalizar a los demás períodos, convirtiéndolo

en uno de los más importantes de España. Por otra parte, el Decreto 227/91 constituye y aprueba los Estatutos del Consorcio Catalán de Promoción Exterior de la Cultura, que agrupa a la Administración, al gremio de editores, al Consejo catalán de la música y a otras asociaciones culturales, para coordinar la proyección exterior.

El sector de la *vivienda* es tal vez uno de los que la opinión pública considera que está más desatendido. De todos modos pueden mencionarse determinadas disposiciones normativas de la Generalidad que tratan de incidir en este terreno. El Decreto 53/91 regula el régimen de arrendamiento de viviendas de promoción pública, incluyendo las características de este tipo de contratos, y el Decreto 73/91 establece la concesión de ayudas personalizadas al alojamiento y crea un fondo con cargo al Presupuesto de Bienestar Social, para el pago de rentas y de cuotas de amortización de viviendas. Las dificultades se han incrementado por la grave situación de las viviendas afectadas de aluminosis, a la que se refiere el Decreto 204/91 sobre ayudas para la rehabilitación de viviendas afectadas por patologías estructurales, que prevé la concesión de subvenciones a los propietarios y usuarios de estas viviendas, de forma incompatible con las ayudas creadas en 1988 para la rehabilitación de viviendas. Finalmente la Ley 24/1991, de la Vivienda, traza la regulación general de todo este sector.

En el ámbito de la *legislación civil* la actividad del Parlamento de Cataluña ha sido particularmente intensa. Así, es preciso destacar las Leyes siguientes: la Ley 7/1991, de filaciones, que entronca con los artículos 4 y 5 de la Compilación del Derecho Civil de Cataluña, de los que constituye desarrollo y actualización; la Ley 22/1991, de garantías posesorias sobre las cosas muebles, que regula las garantías reales mobiliarias adaptando al tráfico jurídico actual las figuras del derecho de retención y de prenda, y extendiendo por tanto estas figuras tradicionales de la Compilación a nuevos fines; la Ley 40/1991, del Código de Sucesiones por causa de muerte en el Derecho Civil de Cataluña, que supone una actualización de las instituciones sucesorias catalanas, uno de los puntos donde la tradición jurídica catalana es más rica; la Ley 39/1991, de tutela e instituciones tutelares y la Ley 37/1991, sobre medidas de protección de los menores desamparados y de la adopción, que expresan la voluntad del legislador catalán de regular con leyes propias importantes materias de derecho civil. Con todas estas leyes el derecho civil catalán ha dado un paso importante para alcanzar su modernización y su desarrollo, aunque todavía quedan pendientes algunas leyes y la elaboración del texto unitario que contenga todo el cuerpo jurídico civil catalán, hoy forzosamente disperso.

En el *terreno educativo* merecen consignarse las leyes 34/1991, 35/1991 y 36/1991, de creación, respectivamente de las Universidades de Lleida, Girona y Tarragona. Se trata en realidad de una serie de centros que ya existían como delegaciones de las Universidades catalanas y que con estas leyes alcanzan su plena autonomía institucional. Asimismo, el Parlamento de Cataluña ha aprobado, mediante la ley 12/91, la creación de la primera Universidad privada de Cataluña, la Universidad Ramon Llull. También en el apartado educativo debe mencionarse la ley 3/1991, de Formación de Adultos.

Es preciso asimismo hacer referencia a dos leyes de signo diverso pero con indudable trascendencia en el *terreno económico*. Se trata de la Ley 33/1991, de tasas y precios públicos de la Generalidad y de la Ley 23/1991, de comercio interior.

Llama la atención el *alto número de normas que modifican otras anteriores*, lo que normalmente significa que se ha producido ya una experiencia que invita al cambio de orientación en la regulación. Entre las más claras, destacan las siguientes normas: la Ley 13/1991, de cooperativas de Cataluña, que expresamente señala que trata de adaptar la regulación anterior (ley de 1983) a la realidad económica y social actual; el Decreto 195/91, de coordinación de la investigación, que reorganiza la CIRIT (Comisión Interdepartamental de Investigación e Innovación Tecnológica), órgano creado en un momento muy temprano de la autonomía, por la ausencia de traspaso de medios de investigación estatales, para iniciar una política propia de investigación; el Decreto 214/91, que fija un régimen sancionador de las entidades de seguro libre de asistencia médico-farmacéutica, que deroga la regulación de 1982; y el Decreto 231/91, sobre excavaciones arqueológicas, que contiene una regulación mucho más completa que la aprobada en 1981.

La multitud de conflictos competenciales resueltos por el Tribunal Constitucional durante estos años impulsa también una *actividad normativa para adecuar las normas al pronunciamiento del Tribunal*, lo que no debe entenderse necesariamente como una modificación restrictiva. Al contrario, de forma destacada, sucede con la STC de 28 de febrero de 1991, que admite la exigencia del conocimiento de la lengua catalana para el acceso a la función pública. Varias normas autonómicas han sido modificadas para incluir este requisito en las nuevas pruebas de acceso a la función pública, como el Decreto 217/91, que modifica un Decreto del año anterior sobre la atención primaria para incorporar tal exigencia a los médicos, practicantes y auxiliares de enfermería y el Decreto 244/91, para la provisión de puestos de trabajo docentes de los centros públicos de enseñanza no universitaria, adaptándose al nuevo régimen educativo introducido por la LO 1/1990, de Ordenación General del Sistema Educativo.

Finalmente, debe señalarse el relativamente frecuente uso del *decreto legislativo* como instrumento normativo para refundir y sistematizar la regulación de determinadas materias contenida en una ley inicial y en una reforma legal posterior. Este es el caso del Decreto Legislativo 1/91, que aprueba la refundición de las leyes 3/1985 y 21/1990, sobre la Comisión Jurídica Asesora y del Decreto Legislativo 2/91, que aprueba la refundición de los textos legales vigentes en materia de residuos industriales. También la Ley 13/1991, de cooperativas de Cataluña contiene una autorización al Gobierno para que refunda esta ley con la anterior.