

## EL PARLAMENTO DE CATALUÑA EN LA SEGUNDA GENERALIDAD (1932-1939)

Por ISMAEL E. PITARCH

El 6 de diciembre de 1932 se celebra la solemne sesión de apertura del Parlamento catalán; apenas hace tres meses que las Cortes de la Segunda República Española han aprobado el Estatuto (Exterior) de Cataluña. La Generalidad provisional, nacida del compromiso y del pacto político entre el gobierno de la República Catalana y el de la República Española, inicia así su andadura en pro de su estructuración y vertebración definitiva. El Parlamento de Cataluña sustituye a la anterior Diputación provisional de la Generalidad, cuna del *Estatut de Nuria*.

Tanto el Estatuto Exterior como el Interior —considerado por amplios sectores nacionalistas como la «constitución» de Cataluña— consagran al Parlamento, en tanto que representante del pueblo, como la institución y órgano base de la Generalidad, del que los demás recibirán su legitimación democrática.

### ELECCION

El Estatuto Exterior determina que «el Parlamento... será elegido... por sufragio universal, directo, igual y secreto» (art. 14, párrafo 3.º). Las disposiciones transitorias exigen que las primeras elecciones se efectúen «con arreglo al mismo procedimiento de las elecciones a Cortes Constituyentes» (art. único, párrafo 2.º); esto obliga a adoptar un sistema electoral mayoritario, con representación de las minorías.

Otros aspectos están regulados por el Estatuto Interior (EI): son elegibles todos los ciudadanos mayores de veintitrés años que tengan la condición política de catalán, sin distinción de sexo ni estado civil. La elección

se efectuará por listas y en amplias circunscripciones. El ejercicio del sufragio se regulará sobre la base de la igualdad entre los sexos (arts. 18, 19 y 20 ED).

En la adopción del sufragio universal e inorgánico para la constitución del Parlamento se coincide con la tradición democrática. Las condiciones que se establecen, excepto la exigencia de la condición política de catalán, coinciden con las de la Constitución de la Segunda República. Se acepta que la mujer sea electora y elegible, siguiendo la posición del 60 por 100 de los países europeos. El Parlamento de Cataluña y las Cortes de la Segunda República fijan muy baja la edad para ser diputado: la mayoría exigen entre veinticinco-treinta años; sólo el 18,5 por 100 de los países europeos permite una edad inferior a los veinticuatro años (1).

Las elecciones para constituir el primer Parlamento de Cataluña se celebran el 20 de noviembre de 1932. De acuerdo con el tercer párrafo de las disposiciones transitorias del Estatuto Exterior y de los decretos de la Generalidad de 25 y 26 de octubre de 1932 (2), Barcelona ciudad elige 24 diputados, Barcelona provincia 19 y 14 Gerona, Lérida y Tarragona. Para cubrir las 85 actas de diputado se presentan 486 candidatos, agrupados en 39 candidaturas. *Esquerra Republicana de Catalunya* y la minúscula *Unió Socialista de Catalunya* consiguen las mayorías (en las candidaturas, 55 se confiesan de *Esquerra*, cuatro se reconocen además vinculados al grupo *Radical Autònom* de Tarragona, uno al Partido Republicano Democrático Federal, uno a la *Unió Catalanista* y uno a la *Unió de Rabassaires*); la *Unió Socialista* aporta cinco candidatos a la coalición. De los escaños de las minorías, 16 corresponden a la *Lliga Catalana*, uno a la *Unió Democrática de Catalunya*, en coalición con ella, y otro a *Acció Catalana*. Tanto la *Esquerra* como la *Lliga* tienen un acta doble, por lo que cuando nos refiramos a la constitución del Parlamento sólo hablaremos de 83 diputados (3).

Cabe destacar que a pesar de que la mujer puede ser diputado, y del ejemplo contrario de las Constituyentes republicanas, ninguna mujer es elegida para el Parlamento de Cataluña; más aún, sólo figuran en las candidaturas de partidos extremistas (derecha e izquierda). Por otra parte, y a pesar de la protesta y reivindicación de diversos sectores feministas, la

(1) Cfr. L. DÍAZ y L. ORTIZ: *Los problemas del día en las Constituciones extranjeras*, Blass, S. A., Madrid, 1931, 2 vols.; tomo I, págs. 336-337.

(2) Cfr. *Bulletí Oficial de la Generalitat de Catalunya*, extraordinari, 27-X-1932, II, núm. 20, págs. 513-515.

(3) El porcentaje de participación en las elecciones del 20 de noviembre de 1932 en Barcelona ciudad es el 56,33 por 100, en Barcelona provincia el 60,65 por 100, en Gerona el 66,72 por 100, en Lérida el 66,94 y en Tarragona el 65,88 por 100.

interpretación literal que se da a la norma de la disposición transitoria (*mismo procedimiento*) también les impide participar como electores, a pesar de que la Constitución ha consagrado ya la igualdad de sufragio.

Los preceptos del Estatuto Interior encomiendan a la futura ley Electoral la determinación del sistema electoral. En el Estatuto Interior, a pesar de las peticiones de la Lliga, *Unió Socialista* y un sinnúmero de otros partidos y juristas influyentes, no se introduce la proporcionalidad; sólo se habla de elección por listas. La inconcreción, amén de venir favorecida por la legislación de la República, favorece los intereses hegemónicos de la *Esquerra*, muy beneficiada por el sistema mayoritario.

El proyecto de ley Electoral no se presenta al Parlamento hasta el 18 de julio de 1934; el Consejo traslada al Parlamento el anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora, de corte proporcionalista con prima a la mayoría, pero sin hacer de él cuestión cerrada. La mayoría de los partidos de Cataluña se definen proporcionalistas, y en defensa de tal sistema lanzan más de una campaña de opinión. La *Esquerra* está dividida: unos son proporcionalistas, otros temen que la proporcionalidad le haga perder su cómoda hegemonía. La falta de unanimidad en la *Esquerra* y las interrupciones de la actividad de la Cámara en octubre de 1934 y julio de 1936 impiden que la comisión presente el dictamen y que la Cámara lo discuta.

La prensa y las minorías parlamentarias denuncian más de una vez la incongruencia que supone no entrar en el análisis de la ley electoral. La incongruencia existe, pero *Esquerra* no tiene interés en solventarla; sin embargo, no caben acusaciones antidemocráticas: el Parlamento no debe renovarse hasta noviembre de 1937; hay luego tiempo para su aprobación (4).

#### DERECHOS Y DEBERES: EL ESTATUTO DE LOS DIPUTADOS

El Estatuto Interior establece que el diputado representa a todo el pueblo (art. 23). El mandato parlamentario, siguiendo la tradición común tras la Revolución francesa, tiene el carácter de representación nacional; sin embargo, no se prohíbe expresamente el mandato imperativo, aunque se presuponga.

El mandato dura cinco años, a contar del momento de las elecciones (art. 25). Desde el Derecho comparado es un lapso temporal muy largo;

---

(4) El anteproyecto de ley electoral en *Departament de Justicia i Dret: Avant-projectes de la Comissió Jurídica Assessora*, Imp. Casa de Caritat, Barcelona, 1933-34, 3 vols.; en tomo II, vol. II, págs. 51 y sigs. (D. S. P. C., núm. 199, pág. 4080).

sólo el 26 por 100 de los Parlamentos europeos tiene una duración igual o superior, mientras que el 74 por 100 restante la establece en tres o cuatro. A pesar de la oposición de la *Lliga*, que postula una duración de cuatro años (idéntica, por lo demás, a la de las Cortes de la República), se consagra el máximo permitido por el Estatuto Exterior (art. 14, párrafo 3.º). Se admite la reelegibilidad indefinida (art. 25 EI), coincidiendo con la Constitución republicana.

El Parlamento catalán no se renueva. Las primeras elecciones deben celebrarse a fines de 1937; las dificultades de la guerra están en la base de la decisión del Parlamento de prorrogar su vida legal «hasta que no sea vencida la subversión militar fascista. El presidente convocará elecciones generales en el término de tres meses» (5).

Sumamente polémica resulta la discusión y regulación de las inmunidades Parlamentarias (irresponsabilidad e inviolabilidad). La Constitución concede a los diputados en Cortes ambas inmunidades, pero a los diputados del Parlamento el Estatuto Exterior sólo les reconoce la irresponsabilidad (el artículo 14, párrafo 4.º, siguiendo la tradición española la llama inviolabilidad); las Cortes habían recortado lo establecido en el Estatuto de Nuria: «Los diputados del Parlamento de Cataluña serán inviolables en la misma forma y con las mismas garantías que se apliquen a los miembros del Parlamento de la República» (art. 15 EN).

La limitación que establecen las constituyentes es de difícil justificación teórica; ambos derechos parecen inherentes a la condición de diputado y son admitidos, con mayor o menor amplitud, por los reglamentos de las Cámaras (6).

El Estatuto Interior concede la irresponsabilidad («los diputados son inviolables por los votos y opiniones emitidos en el ejercicio de su cargo», artículo 25) y la inviolabilidad («los diputados sólo podrán ser detenidos en caso de delito flagrante» y debe notificarse la detención al Parlamento o a su Diputación Permanente; para proceder judicialmente contra algún diputado se exige la petición de suplicatorio, que se considera denegado si no es concedido antes de sesenta días, art. 22).

---

(5) Es la primera sesión que el Parlamento celebra en tiempo de guerra; cfr. *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya* (D. S. P. C., núm. 254, págs. 5033 y 5034). Texto de la ley en Anex I.

(6) Cfr. G. SOULIER: *L'invocabilité parlementaire en Droit Français*, LGDJ, París, 1966. En España, A. POSADA critica duramente la inviolabilidad en *Estudios sobre el régimen parlamentario en España*; FRAGA (*El Reglamento de las Cortes Españolas*) e IGLESIAS SELGAS (*Las Cortes españolas*) la defienden.

Una ley del Parlamento de Cataluña (su primera ley, de 31-XII-1932) había intentado colmar ya anteriormente la «aparente» laguna del Estatuto Exterior y había ampliado la inmunidad a los supuestos de inviolabilidad; el Reglamento de la Cámara en sus artículos 25 y 26 también reconocía irresponsabilidad e inviolabilidad a los diputados del Parlamento de Cataluña, adelantándose a la consagración «constitucional» del Estatuto Interior.

La laguna de las constituyentes al aprobar el Estatuto Exterior no era aparente; voluntariamente se negaba a los diputados catalanes la inviolabilidad, cual si de diputados de categoría inferior se tratara; los hechos lo exteriorizarían. En un proceso por injurias en que está implicado un diputado del Parlamento la Audiencia de Lérida hace una consulta sobre esta materia al Tribunal Supremo, que la pasa al de Garantías Constitucionales; éste resuelve, con el voto en contra de tres magistrados, que el artículo es inconstitucional y, por consiguiente, nulo (7).

En el Parlamento de Cataluña se presentan ocho suplicatorios para proceder contra sus diputados por supuestos delitos de injuria y/o desacato cometidos en la prensa; el Parlamento no los concede en ningún caso.

El artículo 25 del Estatuto Interior reconoce a los diputados el derecho a una indemnización parlamentaria, cuya cuantía fijará el Reglamento. En general, este reconocimiento figura en los reglamentos y no en los textos constitucionales. El Reglamento del Parlamento la concreta en 1.000 pesetas mensuales, con el voto contrario de la *Lliga*, que pretende eliminarla; la indemnización es bastante generosa, pues equivale al sueldo de un jefe de negociado de primera y a los dos tercios de la retribución de un consejero de la Generalidad. El monto total de las asignaciones a los diputados consume más del 1 por 100 de los recursos de la Generalidad, mientras que en la República no llega al 0,5 por 100.

Los diputados (art. 28 del Reglamento) tienen obligación de asistir a las sesiones parlamentarias y a las reuniones de las comisiones. Más aún, y esta es la única novedad que presenta el reglamento catalán respecto a su gemelo de las constituyentes, para luchar contra el absentismo se introduce una sanción pecuniaria por inasistencia, a descontar de la indemnización.

Una futura ley del Reglamento determinará las incapacidades e incompatibilidades parlamentarias (art. 20 EI). La ley, sin embargo, no llega ni a ser presentada, lo que origina algunas disfunciones. Las Cortes de la República determinan la incompatibilidad entre ambas representaciones; por ello, al menos seis diputados deben renunciar a su escaño catalán, que, según

---

(7) Texto de la sentencia en *Gaceta de Madrid*, 7 noviembre 1934.

el Parlamento, podrían recuperar al desaparecer la incompatibilidad. La ley creadora del Tribunal de Casación de Cataluña establece la incompatibilidad entre la función de sus magistrados y la representación parlamentaria.

#### FUNCIONAMIENTO DEL PARLAMENTO

El Parlamento de Cataluña se reúne por primera vez el 5 de diciembre de 1932. La junta preparatoria está presidida por la mesa de edad, pero tensiones entre la *Esquerra* y la *Lliga* respecto a si debe contestarse el discurso del presidente provisional de la Generalidad, al celebrarse la primera y solemne sesión inaugural, fuerzan la decisión de la *Esquerra* de elegir inmediatamente la mesa provisional; está presidida por Luis Companys, ERC; son vicepresidentes, 1.º José Casanovas y 2.º Antoni Martínez i Domingo, de *Esquerra* y *Lliga*, respectivamente; ocupan las secretarías: Dot y Rouret, de ERC; Casabó, de la *Lliga*, y Gerhard, de USC.

La mayoría de las actas de los diputados son aprobadas sin discusión; sólo tres de la circunscripción de Lérida, que corresponden a la *Liga*, son cuestionadas por vislumbrarse indicios de caciquismo e irregularidades; finalmente se declaran nulos los votos de un pueblecito de alta montaña, pero al no necesitar de estos votos los diputados afectados y al no haber indicios de responsabilidad personal son aprobadas las actas de todos los diputados.

Tras la aprobación de las actas se elige la mesa definitiva —13 de diciembre—, que resulta ser la misma que la provisional.

La primera tarea tras la constitución definitiva es la aprobación del Reglamento Interior del Parlamento catalán. Este sigue con mucha fidelidad al de las constituyentes y sus defectos son los mismos: brevedad y desorden. Brevedad, porque deja importantes aspectos sin resolver (actuación de las comisiones, procedimientos y garantías para la discusión de presupuestos, procedimiento de reforma, insuficiente regulación de los procedimientos de control, defensa contra la obstrucción...); desorden, porque mezcla aspectos de valor puntual con otros de mayor trascendencia y dedica menor atención a la actividad ordinaria del Parlamento que a la extraordinaria, lo que se refleja incluso en la numeración y ordenación de los títulos. No es original, excepto en la sanción económica por inasistencia a las sesiones; la modernidad del reglamento de las Constituyentes y del Parlamento hay que atribuírsela al de las Cortes de 1918, «compendio hasta ahora del Derecho parlamentario español» (8). Muchas de las lagunas del Reglamento son vo-

(8) V. HERRERO: «Sobre el nuevo Reglamento de las Cortes», en *Revista de Derecho Público*, 1935, núms. 40 y 41, pág. 9 (separata).

luntarias y conscientes, pues se deja su regulación al Estatuto Interior. Parece más un reglamento provisional, hasta la aprobación de la «Constitución» interior, que no el reglamento que debe ordenar y dirigir la actividad del Parlamento en la construcción de la autonomía. Sin embargo, su provisividad es definitiva y no llega a ser reformado ni siquiera cuando lo es su modelo en 1934 ni cuando algunos de sus preceptos quedan obsoletos al aprobarse el Estatuto Interior; la brevísima vida del Parlamento no permite su revisión. A pesar de las limitaciones del Reglamento los diputados catalanes ordenan y regulan sus aspiraciones en pro de una convivencia y labor democrática, sin desdecir de otras análogas más experimentadas y continuas.

A partir del Reglamento y del Estatuto Interior describimos algunos de los aspectos más importantes de su funcionamiento.

El Reglamento admite las fracciones o grupos parlamentarios formados por los diferentes partidos (si algún diputado no se considerase afecto a ninguna disciplina de partido o el número de sus representantes fuese inferior a cuatro, podrían unirse a alguna fracción afín o pasar a formar la fracción independiente). La adscripción a una fracción parlamentaria garantiza, en proporción a su fuerza numérica, la presencia en las comisiones (arts. 11 y 12 del Reglamento).

En el Parlamento catalán hay tres fracciones constantes: *Esquerra Republicana de Catalunya*, que constituye la gran mayoría, agrupa a 61 diputados en sus momentos máximos y a 52 cuando se producen escisiones; la *Lliga*, 15 diputados, y *Unió Democràtica*, un diputado, forman la gran oposición crítica y conservadora; los 5 diputados de *Unió Socialista* constituyen la oposición semántica, dispuesta a colaborar con la *Esquerra*, completando su programa en los aspectos sociales. Además, está el representante de *Acció Catalana*, que en los primeros momentos, para garantizar mejor su independencia parlamentaria, se adscribe a la minoría socialista y después pasa a engrosar otras fracciones. También hay minorías circunstanciales escindidas de la *Esquerra*; en octubre de 1933 hasta la primavera de 1936 cinco diputados forman la fracción del *Partit Nacionalista Republicà d'Esquerra*; otros tres constituyen el grupo *Radical Autònom* sin retornar a su disciplina; finalmente, a partir de 1936 un diputado se aparta de *Esquerra* y dice representar a *Estat Catalá*. Sin abandonar nunca la disciplina de la *Esquerra*, en momentos de cierta solemnidad, un diputado habla en nombre de la *Unió Catalanista*, otro en nombre de los antiguos federales y dos se afirman representantes también de la *Unió de Rabassaires* (9).

---

(9) Sobre ERC, a pesar de su carácter elemental, cfr. J. MARÍA POBLET: *Història de l'Esquerra Republicana de Catalunya*, Dopesa, Barcelona, 1976; respecto al PNRE,

Las sesiones pueden ser ordinarias y extraordinarias. Las primeras se celebran cuatro días por semana en la forma y duración que determina la misma Cámara. Las extraordinarias se celebran cuando lo exigen las circunstancias, según criterio del Parlamento. Las sesiones normalmente son públicas, pero se admiten las secretas cuando la Cámara debe resolver asuntos relativos a su *decorum*, al de sus diputados o cuando lo exige la índole del asunto a tratar (arts. 38 y 41 del Reglamento).

El Estatuto Interior establece dos períodos para las sesiones ordinarias: el primero se inicia el primer día hábil de marzo, el segundo el primero de octubre; la duración mínima de cada período de sesiones debe ser de dos meses. Además el Parlamento se reúne cuando lo convoca su presidente o el de la Generalidad; si faltan más de quince días para el período de sesiones pueden exigir su convocatoria la Diputación permanente por mayoría o la tercera parte de los diputados posesionados legítimamente del cargo. Habitualmente las sesiones deben celebrarse en la sede del Parlamento, pero a iniciativa de su presidente puede reunirse en cualquier otro lugar de Cataluña (art. 27 EI).

Según el Reglamento puede reservarse una hora por sesión para ruegos y preguntas e interpelaciones. Para que el Parlamento pueda tomar acuerdos se exige la presencia al menos de 30 diputados, a no ser que se exija un *quorum* superior para las votaciones (arts. 40 y 43 del Reglamento).

El Parlamento de Cataluña celebra un total de 259 sesiones: 207 hasta el 5 de octubre de 1934; tras un período de suspensión de más de dieciséis meses celebra otras 47; durante el período de guerra sólo celebra 5; siete son sesiones extraordinarias, las demás, ordinarias. Las sesiones se celebran de martes a viernes; el tiempo de sesión puede ocupar de las cuatro y media de la tarde a las ocho y media de la noche, aunque en general no llega a agotarse y sólo se prorroga en muy escasas ocasiones. La asistencia a las sesiones parece superior a la que se da en otros Parlamentos, y ninguna decisión o votación debe suspenderse por falta de *quorum*. Son escasas las sesiones secretas y en general se centran en el estudio de los suplicatorios presentados o en la aprobación de los presupuestos de la Cámara. En general, no abundan los incidentes ni se producen enfrentamientos violentos entre las fracciones; los diputados son correctos en sus interrupciones, que por lo demás no son frecuentes. En el Parlamento no se da obstrucción parlamentaria;

---

J. BTA. CULLÀ I CLARÀ: *El catalanisme d'Esquerra*, Curial, Barcelona, 1977; sobre la Lliga, I. MOLAS: *Lliga Catalana*, Edicions 62, Barcelona, 1972; sobre UDC, H. RAGUER: *La Unió Democràtica de Catalunya i el seu temps*, Publicacions de l'Abadía de Monserrat, 1976.

sólo cuando se produce la discusión de la «ley relativa a la resolución de los conflictos derivados de los contratos de cultivo», la *Lliga* presenta tal cantidad de enmiendas que puede parecerlo.

La mesa del Parlamento está formada por un presidente, dos vicepresidentes y cuatro secretarios. El presidente debe dirigir y mantener el orden de las discusiones con imparcialidad y velar por el mantenimiento de la disciplina, tanto en las intervenciones de los diputados como respecto al público presente; y además interpreta y cubre las lagunas del Reglamento. Los vicepresidentes gozan de facultades idénticas a las de la Presidencia cuando la suplen, bien por razón de ausencia bien porque desee tomar parte en un debate, en cuyo caso no puede tornar a ocuparla hasta haberse votado el asunto objeto del debate. Los secretarios son responsables de las actas de las sesiones tanto públicas como secretas; dirigen la Secretaría y cuidan de la publicación oficial del *Diario de Sesiones*; dirigen los servicios administrativos (arts. 29-35 del Reglamento).

El Reglamento configura una Presidencia fuerte, al estilo de la inglesa; quizá resulte excesivamente vinculado a la mayoría al ser elegido por el Parlamento, en lo que sigue la tradición europea. No son frecuentes en Derecho comparado ni el reconocimiento de la posibilidad de tomar parte en las discusiones abandonando la presidencia circunstancialmente, ni la elección para toda la legislatura, ni que él solo fije el orden del día (10). El número de las vicepresidencias y secretarías parece excesivo para una Cámara tan reducida como la catalana; la razón de fondo está en el deseo de que estén representadas todas las fracciones sin poner en cuestión la hegemonía de la *Esquerra*.

Ya hemos visto la composición de la mesa provisional y de la primera mesa definitiva. El 20 de junio de 1933, Luis Companys, por disciplina de partido, pasa a la cartera de Marina en el gobierno de Madrid y debe renunciar a la presidencia de la Cámara, siendo sustituido por Joan Casanovas; ocupa entonces la vicepresidencia primera Serra i Hunter, también de la *Esquerra*. Respecto a las secretarías hay que apuntar la sustitución de Casabó por Secanell cuando aquél ha de ocupar su escaño en las Cortes del Frente Popular. El 1 de octubre de 1938 se renueva la mesa del Parlamento (es la última sesión que celebra éste y, a causa de la guerra, son muchos los diputados de la *Lliga* y la *Esquerra* ausentes); es nombrado presidente J. Irla; vicepresidente: A. Rovira i Virgili, de ERC, y M. Serra i

---

(10) Cfr. D. SEVILLA ANDRÉS: «La presidencia del Congreso de los Diputados (1810-1936)», en *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, núm. 14, 1969, págs. 21 y siguientes.

Moret, de USC; son secretarios, amén de Dot y Rouret, Folc, de ERC, y Lloret, de ACR.

Las comisiones son fundamentales para encauzar la labor parlamentaria; amén de comisiones específicas, relacionadas con cada uno de los departamentos del Consejo ejecutivo y de la Generalidad, y de las de gobierno interior, reforma del reglamento, examen de cuentas y pensiones, pueden constituirse las especiales que impongan las circunstancias. En general, las comisiones están formadas por 11 vocales, excepto la de presupuestos, que tiene 21. Las comisiones reproducen proporcionalmente el Parlamento. Cada comisión elige a su presidente y a su secretario y fija las normas de su actuación (arts. 36 y 37 del Reglamento).

Las comisiones son los principales instrumentos del Parlamento para lograr un eficaz y cuidado trabajo (11). Respecto a la labor de las comisiones conviene señalar que una de las leyes más elaboradas y más favorablemente juzgadas del Parlamento de Cataluña —la ley Municipal— es obra casi exclusiva de la comisión (12).

En el Parlamento de Cataluña las comisiones se estructuran en tres momentos principales: por primera vez al constituirse el Parlamento; después, cuando se separa el PNRE de la ERC y posteriormente se renueva la presidencia de la Generalidad; la última, cuando la Cámara reanuda su tarea en febrero de 1936. Además se producen renovaciones parciales.

Los textos legales que discute el Parlamento pueden provenir del Consejo ejecutivo y entonces se llaman proyectos de ley, o de los diputados: proposiciones de ley. Los proyectos de ley pasan inmediatamente a la comisión respectiva o a una especial si lo determina el Parlamento. Para que se tome en consideración una proposición de ley debe ir firmada por cinco diputados; es la comisión correspondiente quien autoriza o no su lectura en sesión plenaria; después, el Parlamento debe decidir su discusión tras el examen por la correspondiente comisión (arts. 65 a 75 del Reglamento).

En abstracto se reconoce tanto la iniciativa gubernamental como la parlamentaria, pero en la práctica priva la primera. El Reglamento no reconoce la iniciativa popular, ni limitaciones a los poderes del Reglamento, ni tan siquiera en materia presupuestaria; ambos temas son regulados por el Estatuto Interior, y nos referiremos a ellos posteriormente.

---

(11) Cfr. M. CUEVAS Y CUEVAS: «Las comisiones permanentes en los Parlamentos de Francia y España», en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, vol. 147, 1925, pág. 333; y J. BARTHELEMY: *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Delagrave, París, 1934.

(12) Cfr. L. MARQUÉS: *La Llei Municipal de Catalunya, 1933-1934*, Ed. El Secretariat Català, Barcelona, 1935 (reedición facsímil en 1977).

La discusión de proyectos y proposiciones sigue este procedimiento: la comisión entrega a la mesa el dictamen y votos particulares que hubiere; una vez impresos, la mesa fija día para su discusión; las enmiendas deben ir suscritas por un mínimo de cuatro diputados, excepto si proponen incremento de gastos, en cuyo caso las firmarán quince (art. 44 del Reglamento). La discusión se organiza gradualmente: tres turnos a favor o en contra de la totalidad, amén de la posibilidad de que cada grupo fije su posición; cada título es discutido también en tres turnos; los artículos y votos particulares se discuten en un solo turno; los votos particulares sólo pueden ser defendidos por sus signantes; las rectificaciones deben hacerse en un máximo de diez minutos y las explicaciones de voto en cinco; gobierno y comisión no consumen turno (arts. 21 y 22 del Reglamento). Los debates de la totalidad pueden durar cuarenta y cinco minutos, los de capítulos y artículos treinta y la defensa de los votos particulares veinte; las alusiones disponen de veinte minutos. La Cámara puede ampliar el tiempo si la trascendencia del debate lo aconseja (art. 45 del Reglamento).

En el Reglamento, ya lo hemos dicho, no aparece ningún mecanismo de defensa contra la obstrucción, excepto para la discusión del Estatuto Interior, donde se admite la *clôture* (13).

Los diputados no pueden intervenir en el debate sin haber solicitado y obtenido el uso de la palabra; las intervenciones se producen sin intermisión, excepto si por haber transcurrido el tiempo reglamentario la Cámara autoriza otra cosa; los consejeros gozan del derecho de intervenir, siempre que lo soliciten, sin consumir turno (arts. 46 a 48 del Reglamento).

El artículo 28 del Estatuto Interior corrige el criterio del artículo 52 del Reglamento; éste exige la mayoría de votos emitidos y un mínimo de 40 diputados en la sala; aquél dice que las resoluciones se tomarán por mayoría de votos, y para votar las leyes se exigirá un *quorum* de la mitad más uno de los diputados, a no ser que se exija uno superior en relación a determinado tema.

Los procedimientos de votación son: asentimiento a la propuesta pre-

---

(13) La *clôture*, de raíz británica, pone fin a un debate sin remisión, cuando así lo pide un determinado número de diputados y la proposición es sostenida por determinado número de votos; la reconocen el Reglamento de las Constituyentes y del Parlamento Catalán; en cambio, el reglamento de 1918 admite la «guillotina», inspirada en la tradición francesa (se fija un plazo para terminar una discusión, tras un número ya establecido de intervenciones). Amén de *Parlements*, de Union Interparlementaire y las obras de CAMPION y LIDDERDALE, cfr. J. TOMÁS VILLARROYA: «La reforma del Reglamento del Congreso de los diputados de 1918», en *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, núm. 21, 1968, págs. 11 y sig.

sidencial, votación nominal, papeletas y bolas. Las propuestas de la presidencia se consideran aprobadas si una vez propuestas no son rechazadas expresamente. En la votación ordinaria se levantan quienes asienten y permanecen sentados los que rechazan; si algún diputado rechaza el resultado del recuento se repite la votación nominalmente: cada diputado dice su propio nombre y después *sí* o *no*; para que la votación sea nominal se requiere la solicitud de siete diputados. La elección se efectúa por papeletas a no ser que se acuerde realizarla por aclamación. La votación con bolas se reserva para el juicio sobre actos o conducta de diputados; las bolas son blancas —afirmativas— y negras —negativas— y son depositadas en dos urnas distintas; una recoge el resultado, la otra las sobrantes. En caso de empate en una votación se repite en la sesión siguiente; si subsiste el empate, se considera rechazado el artículo. Los diputados ausentes pueden adherirse a las resoluciones, pero sin modificar el resultado (arts. 54 a 62 del Reglamento).

El comportamiento del Parlamento de Cataluña es perfectamente homologable al de las asambleas contemporáneas de las democracias liberales, sin que ni la inexperiencia ni la compleja circunstancia política en que nace y se desarrolla el Parlamento causen vicios autoritarios o conviertan a la asamblea en algo ingobernable. Es bien cierto que sólo se celebran unas elecciones para el Parlamento y que su accidentado e irregular funcionamiento (suspensión y guerra) no permiten construir una tradición parlamentaria propia; sin embargo, puede afirmarse que su estructura y su funcionamiento no desdichan de los de Parlamentos de luenga tradición democrática.

#### COMPETENCIAS DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA

Son competencias del Parlamento de Cataluña hacer las leyes, controlar al ejecutivo y elegir determinadas autoridades.

El artículo 18 del Estatuto Interior encomienda al Parlamento la que se considera primera y principal competencia de las Cámaras en el contexto liberal: «la potestad de hacer y derogar las leyes».

El artículo 35 obliga a que las leyes aprobadas por el Parlamento sean promulgadas y publicadas en el término de treinta días. El artículo 36 recuerda el ámbito territorial sobre el que legisla el Parlamento —«las leyes y preceptos reglamentarios de carácter general en Cataluña obligarán en su territorio»— y establece un período de *vacatio legis* de veinte días a partir de su publicación en el *Boletín Oficial de la Generalidad*.

Ambos artículos contienen las prácticas habituales y comunes para culminar el proceso de perfección de la ley. Dado que el Estatuto Interior

coincide con las Constituciones de entreguerras, en su tendencia a fortalecer los poderes de las Cámaras, sólo se concede al presidente del ejecutivo la facultad de promulgarlas (art. 46, 5.º, EI), pero sin permitirle el veto ni sanción alguna sobre la labor parlamentaria. El artículo 83 de la Constitución de la República fijó un plazo inferior para la promulgación de las leyes y autoriza al presidente de la República el retornar las leyes a la Cámara para una segunda lectura; por lo demás, la coincidencia es absoluta.

Estos principios generales se matizan en temas concretos. Respecto al presupuesto, se otorga la iniciativa al Consejo Ejecutivo, que debe presentarlo a la Cámara antes del 1 de noviembre; ésta tiene precluido el tiempo para su aprobación antes del 1 de enero siguiente, pero si el Parlamento no pudiera aprobarlo en el plazo señalado, continuará en vigor el del año anterior, prorrogando trimestralmente, sin que las prórrogas puedan exceder de cuatro (art. 70 EI); en principio, el presupuesto es único, pero pueden crearse presupuestos extraordinarios si lo acuerda el Parlamento por mayoría absoluta; tampoco se permiten cajas especiales, excepto las de amortización, a determinar por una ley; se establece el carácter inmediatamente ejecutivo del presupuesto sin necesidad de promulgación, quebrando el principio del artículo 35 (art. 72); las enmiendas que supongan aumento de gastos deben ir signadas por 20 diputados y deben consignar el modo de hacer frente al incremento propuesto; para su aprobación se exige el apoyo de la mayoría absoluta de los diputados legítimamente posesionados del cargo (art. 73).

Siguiendo la común tradición liberal, se ha establecido el carácter anual y unitario de la ley presupuestaria; se ha precluido el tiempo para su aprobación y se ha fijado su ejecutividad inmediata. La limitación a la iniciativa parlamentaria en materia de gastos y la exigencia de mayorías cualificadas para su aprobación es más moderna; el principio recoge la máxima de May de la tradición inglesa y el artículo 59 bis del Reglamento francés de 1900, que entran en la tradición española a través del artículo 123 del Reglamento del Congreso de 1918. En estos temas el Estatuto Interior de Cataluña coincide con la Constitución de la República y con las Constituciones más modernas.

El artículo 32 del Estatuto Interior concede el derecho de petición ante las propias autoridades, aunque su ubicación no resulte afortunada, y sería más propia del capítulo relativo a derechos del ciudadano que no al del Parlamento. El Reglamento del Parlamento encomienda al *Diario de Sesiones* la publicación de todas las peticiones que se le dirijan y su estudio a una comisión especial de peticiones, formada por nueve diputados; tras su dictamen son trasladadas a un departamento o se encomienda su consideración al Parlamento.

El tratamiento de las peticiones, que recoge la tradición británica de las *petitions*, es otra de las competencias del Parlamento que cabe inscribir en el área de sus poderes legislativos; en este caso el poder lo comparten el delegante —único y verdadero titular de la soberanía en un contexto democrático— y el delegado, por quien normalmente se expresa aquél. No queda constancia documental de peticiones al Parlamento.

Respecto a los poderes legislativos del Parlamento, hay que apuntar otro procedimiento específico: la reforma del Estatuto Interior. Cabe la iniciativa a la quinta parte de los diputados, amén de la del presidente de la Generalidad. Su tramitación es idéntica a la de los demás procedimientos de ley, pero para que la reforma prospere se exige el voto favorable de los dos tercios de los diputados (art. 82 EI). (Si la reforma deriva del Estatuto Exterior, o la Constitución de la República, se tramita como una ley ordinaria.)

El Parlamento controla al presidente de la Generalidad y a su Consejo Ejecutivo. El artículo 30 del Estatuto Interior introduce la moción de censura, que puede afectar bien a un solo consejero, bien a todo el gabinete; para ser admitida debe estar firmada al menos por cinco diputados; no puede discutirse hasta tres días después de su presentación; para que afecte al gobierno debe ser aprobada por la mayoría de los diputados. El artículo 53 concreta los efectos que tendrá en la vida del gobierno: «debe dimitir».

La moción de censura, una de las claves del régimen parlamentario, se formula en el Estatuto Interior negativamente (proposición de desconfianza en el artículo 30; negación de confianza en el 53). La influencia de las doctrinas de la racionalización del parlamentarismo (14) y la variada experiencia constitucional de entreguerras (arts. 75 y 76 de la Constitución checoslovaca, 57 de la prusiana, 74 de la austriaca y, sobre todo, del 64 de la Constitución de la República) hacen que se la envuelva de suficientes cautelas para evitar que la sorpresa, o una minoría escasa de diputados, pueda ocasionar caídas excesivamente frecuentes del gobierno.

La moción de censura puede afectar a todo el Consejo o bien individualmente a un consejero (el precepto del artículo 30 es reiterado por el artículo 53). El presidente de la Generalidad también es responsable ante el Parlamento, y si le faltara la confianza de éste debe dimitir (art. 41); además, caso de delegar sus funciones ejecutivas, debe comunicarlo al Parlamento o a la Diputación Permanente (art. 46).

---

(14) En la preparación del anteproyecto del Estatuto Interior es ponente J. ROIG I BERGADÀ, que en *Renovació del Règim Parlamentari*, Casacuberta, Barcelona, 1934, muestra la recepción de las teorías de la «racionalización», y la influencia de Mirkine-Guetzevitch, Burdeau, Posada...

Ningún precepto legal recoge la posibilidad de que el ejecutivo presente la cuestión de confianza (contrapartida a la desconfianza o censura del Parlamento), que, sin embargo, sí recogía el artículo 44 del Anteproyecto y el artículo 64 de la Constitución de la República, que en tantos otros aspectos inspira el Estatuto Interior. Esta laguna, así como la indeterminación que en algunos momentos existe sobre los efectos de la responsabilidad, parecen obedecer a una triple razón: primera, la intención de crear gobiernos con amplias mayorías (que conviertan el posible débil régimen parlamentario monista en un régimen de gabinete); segunda, la existencia de hecho de esta mayoría hegemónica (la *Esquerra Republicana* como partido guía y hegemónico de la Generalidad), pero al mismo tiempo proclive (la *Esquerra* es un partido de aluvión, no homogéneo, que parece temer su propio desmembramiento si ofrece excesivas facilidades para derrocar al gobierno a una posible escisión), y tercera, porque como veremos al hablar de la disolución, en la Generalidad se intenta trasladar el juego Parlamento *versus* gobierno al juego Parlamento-gobierno *versus* cuerpo electoral: las instituciones deben contar con la confianza de la nación; la mutua neutralización que el régimen parlamentario permite entre legislativo y ejecutivo no ha de ser zanjada por ningún poder moderador, sino por el pueblo, que con el original procedimiento de disolución del Parlamento debe convertirse en árbitro de un posible *impasse*.

El Parlamento tiene poderes electivos: no sólo elige a su presidente y las autoridades y comisiones parlamentarias (cfr. arts. 4.º al 9.º y 36 del Reglamento), como es común en muchos reglamentos de parlamentos democráticos, sino que también elige al presidente de la Generalidad (art. 39 EI) y participa en la elección del presidente del Tribunal de Casación de Cataluña (cfr. art. 24 de la Ley Creadora del Tribunal de Casación) (15).

A la hora de definir el régimen político de la Generalidad, convendrá no olvidar el claro predominio constitucional de que goza el Parlamento de Cataluña.

#### LA DISOLUCION DEL PARLAMENTO

El mandato de los diputados, amén de concluir paralelamente al de la Cámara, puede concluir también por renuncia; además, el artículo 32 del Estatuto Interior habla de «pérdida de la capacidad para serlo», que cabe interpretar como incapacidad e incompatibilidad sobrevenida.

(15) Precisamente el tema de la elección del presidente del Tribunal de Casación de Cataluña y su vinculación con el ejecutivo o el legislativo es uno de los más controvertidos en la discusión de la ley; cfr. *Diari de Sessions del Parlament de Ca-*

Son supuestos y causas de extinción del Parlamento: 1.º Expiración del término de su vida legal; 2.º Antes, si lo acuerda la misma Asamblea en sesión especialmente convocada al efecto, con los votos de la mayoría absoluta de los diputados en posesión legítima del cargo; 3.º Por referéndum popular. Las elecciones para constituir el nuevo parlamento deberán convocarse tres meses antes de expirar su vida legal, o a los ocho días de la disolución del anterior, si lo hubiera sido por las causas 2.º o 3.º; las elecciones deberán celebrarse antes de sesenta días; el Parlamento disuelto se reunirá de pleno derecho y recuperará su plena potestad si el presidente de la Generalidad no convoca elecciones para constituir el nuevo Parlamento en el término prefijado (art. 33 EI).

La inexistencia en las instituciones de la Generalidad de un presidente-poder moderador dificulta la disolución anticipada de la Cámara, prevista en gran número de constituciones. En la regulación que establece el Estatuto Interior de Cataluña, la moción de censura al gabinete —voto de desconfianza en palabras del texto legal— no está compensada por la posibilidad de que el gabinete pueda disolver el Parlamento, con lo que aquél se ve privado de uno de los mecanismos que el parlamentarismo clásico considera indispensables para contrapesar el poder de éste (16). Es posible que los abusos del ejecutivo en otros países expliquen esta laguna del texto catalán, que desea acentuar los rasgos democráticos en el predominio de la Cámara y evitar tentaciones autoritarias del gobierno; en el tema, por lo demás, se coincide una vez más con diversas constituciones de entreguerras. En cualquier caso, el Parlamento de Cataluña acumula dificultades al gobierno para obstruirle la disolución; siguiendo el ejemplo de la Constitución de Letonia (art. 48), sólo el presidente puede someter la disolución a referéndum popular, pero no el gobierno. Al garantizar la automática reunión del Parlamento, el Estatuto Interior coincide con la mayoría de las constituciones democráticas.

El procedimiento para el referéndum disolutorio del Parlamento está regulado en el artículo 34 EI. La propuesta de disolución puede emanar del presidente de la Generalidad; si la votación popular no la apoya, el presidente debe dimitir. El Parlamento no podrá presentar moción de censura contra aquél, ni contra el Consejo Ejecutivo, a partir del momento en que la iniciativa presidencial sea pública o esté en curso de realización, y sólo podrá tornar a plantearla tras efectuar la votación. La propuesta de diso-

---

*talunya*, núm. 131, págs. 2959 y sigs.; núm. 134, págs. 3042 y sigs., y núm. 153, págs. 3348 y sigs.

(16) Cfr. B. S. MARKESINIS: *The Theory and Practice of Dissolution of Parliament*, Cambridge University Press, Cambridge, 1972, págs. 7-53.

lución puede emanar también del 20 por 100 de los electores inscritos; en votación pública y tras la consulta al cuerpo electoral, será válida la disolución si la propuesta recibe el apoyo de la mayoría de quienes participan, siempre que se supere el 40 por 100 de los votantes; pero si la petición es apoyada por el 40 por 100 de los electores inscritos, no debe celebrarse ulterior votación. Si el referéndum es favorable a la disolución de la Cámara, ésta debe disolverse; deben convocarse elecciones y celebrarse antes de transcurrir sesenta días. Durante la vida legal del Parlamento el referéndum disolutorio sólo puede plantearse una vez. El procedimiento de iniciativa y ejercicio del derecho de referéndum será regulado por una ley complementaria del Estatuto Interior.

La introducción de la iniciativa legislativa popular y del referéndum es uno de los rasgos típicos de las constituciones de entreguerras, en los que se inspira el artículo 66 de la Constitución de la República. El Estatuto Interior, a pesar de peticiones en ese sentido por parte de la *Unió Socialista*, no acepta el referéndum ni la iniciativa legislativa, alegando que van contra el espíritu del régimen parlamentario y que están poco experimentadas. A pesar de esto, la mayoritaria *Esquerra*, espoleada por tensiones contradictorias y contrapuestas como en tantas otras ocasiones, admite el referéndum de arbitraje, aún menos extendido y experimentado, que con intención diversa introducen algunas constituciones de los *länder* alemanes y de Letonia. La finalidad del artículo parece democrática de forma y contenido; se pretende que las divergencias entre ejecutivo y legislativo sean resueltas por el cuerpo electoral; por eso no se dota al primero de mecanismos de influencia sobre el segundo, ni los de éste son siempre suficientemente concretos. Por eso se crea el original sistema de responsabilización (corresponsabilización en el caso de obedecer a propuesta del presidente) ante el electorado: «El referéndum en cuestión, en realidad, es un plebiscito peculiar para resolver el *impasse* de un sistema parlamentario del que se temen los mecanismos de control recíproco... o se prevén inmovilizados por la existencia de hecho de un régimen de gabinete... Se pretendía que ni el Parlamento ni el presidente elegido por aquél hiciesen una política apartada de la voluntad popular» (17).

Sin embargo, las minorías se muestran recelosas. Dada la posición hegemónica de la *Esquerra*, favorecida por un sistema electoral mayoritario, la *Lliga* cree que la exigencia de una mayoría tan amplia para disolver el Par-

---

(17) J. A. GONZÁLEZ CASANOVA: *Federalisme i Autonomia a Catalunya (1868-1938)*, Curial, Barcelona, 1974, págs. 378-379.

lamento es una imposición de aquélla para asegurar la pervivencia de su mayoría; según la *Lliga*, la autodisolución parece impensable y para lograrla por referéndum se exige un porcentaje demasiado elevado; de hecho, para la minoría conservadora el artículo es una cobertura democrática formal, sin posibilidad real en la práctica. Los socialistas no ven con buenos ojos que la propuesta de referéndum disolutorio pueda emanar sólo del presidente: preferían que estuviera coadyuvado por el Consejo Ejecutivo.

La ley reguladora del referéndum no llega a ser aprobada ni estudiada por la Cámara. El 20 de marzo de 1934 se presenta el proyecto de ley; el dictamen es presentado el 3 de octubre. La discusión y aprobación, a pesar de las quejas de las minorías y de que el Parlamento dispone de más de cuarenta y cinco sesiones para intentarlo, no llegan a producirse. Podríamos repetir las consideraciones que hicimos al hablar de la ley electoral.

En la práctica, tampoco ninguna fuerza política catalana muestra el deseo de intentar el referéndum disolutorio (si la *Lliga* hubiera tenido alguna tentación en tal sentido tras las elecciones a Cortes de noviembre de 1933, el resultado de las municipales catalanas de enero de 1934 la hubiera disuadido). Tampoco los sectores antiautonomistas y centralistas lo intentan, ni tan siquiera tras octubre de 1934; el voto popular hubiera refrendado el Parlamento clausurado y defendido al Consejo encarcelado.

#### LA DIPUTACION PERMANENTE

Está integrada por quince diputados titulares y quince suplentes, repartidos proporcionalmente entre los diversos grupos parlamentarios; su presidente es el del Parlamento; cuando éste no está reunido o se encuentra disuelto, es competente para convocar al Parlamento, intervenir en incidentes relacionados con las inmunidades parlamentarias, sustituir al Parlamento en los asuntos que necesiten su intervención (cfr. arts. 45, 46, 71 y 74 EI) o en los que le encomiende el Reglamento del Parlamento (art. 37 EI).

Si la Cámara no ratifica expresamente los acuerdos de la Diputación Permanente, en una de las veinte sesiones subsiguientes, se consideran revocados (art. 38 EI).

La Diputación Permanente de las Cortes, tan arraigada en la tradición hispana, es resucitada por el artículo 62 de la Constitución republicana; sin embargo, todo induce a pensar que no se tuvo en cuenta tanto la resurrección de un organismo constitucional como el ejemplo del constitucionalismo

europeo de la posguerra» (18). Una observación: en el artículo 37 del Estatuto Interior de Cataluña, al referirse a la Diputación Permanente se da categoría «constitucional» a las fracciones parlamentarias que representan a los partidos, hasta entonces sólo reconocidas en España por los Reglamentos de Cortes.

Para juzgar la actuación de la Diputación Permanente hemos de tener presentes los dos momentos en que se desenvuelve su actuación, paralelos a la del Parlamento. En tiempos de paz y en circunstancias ordinarias su tarea es limitada, pues la Asamblea está reunida suficientemente hasta hacer casi innecesaria la suplencia de la Diputación.

Por el contrario, su labor es muy distinta cuando el Parlamento no puede reunirse; durante el período de suspensión del Parlamento pretende salvaguardar los privilegios y fueros de la Asamblea, violados por la ley inconstitucional de la República de 2 de enero de 1935. Durante la guerra actúa como una duplicación del Parlamento, que no puede reunirse fácilmente.

Antes de pasar a valorar la labor del Parlamento catalán hay que anotar dos observaciones sobre el texto del Anteproyecto, base del Estatuto Interior aprobado: primera, el Anteproyecto es más completo y exhaustivo en la descripción de los poderes del Parlamento y en las cuestiones relativas a su organización; técnicamente también es superior; segunda, el texto definitivo no recoge el artículo 42 del Anteproyecto, que obliga a los diputados catalanes a jurar fidelidad a la República; la exclusión no obedece a un posible accidentalismo teórico, sino que es fruto, por el contrario, de la postura hiperautonomista del Parlamento catalán, que al aprobar la «Constitución» que ha de regular la vida interna de Cataluña, no gusta de recoger nada que pueda interpretarse como una sumisión al poder central, volviendo indirectamente por el espíritu federal del *Estatut de Núria* (19).

---

(18) N. PÉREZ SERRANO: «La Diputación Permanente de Cortes en nuestro Derecho constitucional histórico», en *Anuario de Historia del Derecho Español*, 1932, tomo IX, pág. 291.

(19) Anteproyecto en *Avant projectes de la Comissió...*, tomo I, pág. 7. El carácter hiperautonomista del Estatuto Interior es destacado también por GONZÁLEZ CASANOVA: *Federalisme i Autonomia...*, pág. 368. La polémica parlamentaria de 1933 sobre si el Estatuto Interior de Cataluña es una constitución, una ley fundamental, un estatuto o una mera ley orgánica, están en la base de mi entrecorillado a la palabra «constitución», que en el texto utilizo *lato sensu*.

Sobre el *Estatut de Núria* y el Estatuto de Cataluña de 1932 la monografía más reciente es la de M. GERPE: *L'Estatut d'autonomia de Catalunya i l'Estat integral*, Ed. 62, Barcelona, 1977. Cfr. también las referencias de GONZÁLEZ CASANOVA, *ob. cit.*

## FUNCIONES DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA: LA LABOR REALIZADA

La primera preocupación de los diputados catalanes en relación con su función legislativa es dotar de textos constitucionales y orgánicos a la región autónoma. En tal labor se transparenta una continua voluntad «constituyente» de definición de las líneas maestras de la autonomía; pero también una voluntad hiperautonomista, pues de forma voluntarista se intenta romper el estrecho corsé con que la Constitución y el Estatuto Exterior habían fajado el espíritu del plebiscitado *Estatut de Nuria*.

Obras maestras de la función legislativa son el Estatuto Interior y la ley Municipal, con la que la Generalidad acomete con reconocido acierto la modernización de la vida local; otras leyes complementarias son la creadora del Tribunal de Casación y la de la Procuraduría de Cataluña.

La limitada vida del Parlamento, que sólo llega a poder celebrar 254 sesiones en tiempos de paz y aun con un período de suspensión superior a dieciséis meses, le impide dar cumplido desarrollo a todas las virtualidades que permite el Estatuto. En materia de legislación ordinaria, el orden de necesidades y prioridades lo define no sólo el programa político de la *Esquerra*, sino también, y muy especialmente, la lentitud con que se efectúa el traspaso de servicios del Estado a la Generalidad y los nimios recursos financieros que le son asignados. La actividad legislativa ordinaria se distribuye así: temas relativos a vida local, el 27 por 100 (destacan la ley Municipal, la de saneamiento de poblaciones, la de creación de una Caja de Previsión Municipal de Cataluña; diversas leyes sobre segregación de municipios o relativas a la regulación de las finanzas); presupuestos, el 21 por 100 (amén de los presupuestos anuales y sus prórrogas, diversas transferencias); justicia, el 16,5 por 100 (ley de contratos de cultivos, de mayoría y habilitación de edad, sobre la capacidad jurídica de la mujer y los cónyuges, sobre la sucesión intestada); del gobierno, 7,5 por 100 (concediendo diversas pensiones); de economía, el 6 por 100 (ley de bases de la cooperación, de cooperativas, de mutualidades); de cultura, el 4,5 por 100 (creadora del Consejo de Cultura; del servicio de Archivos, Bibliotecas, Museos y Patrimonio Histórico, Artístico y Científico de Cataluña; del Instituto de Acción Social Universitaria y Escolar); de sanidad, el 4,5 por 100 (de salinidad de las aguas, de aguas mineromedicinales, de bases para la organización de los servicios de sanidad y asistencia social, de coordinación sanitaria, de división sanitaria de Cataluña); de finanzas, el 4,5 por 100 (emisión de obligaciones, de deuda, ley creadora del impuesto de cédulas personales); gobernación, el 3,7 por 100 (estructuración de la Comisaría General de Orden Público); agricultura, el

3 por 100 (para la creación de una Caja de crédito agrícola y cooperativo, de sindicatos agrícolas), y una ley del departamento de Trabajo (creadora del Instituto contra el paro forzoso).

El impulso legislativo lo proporciona el Consejo Ejecutivo: de 133 proyectos de ley presentados a la Asamblea, 125 son de iniciativa gubernamental; sólo el 6 por 100 obedece a la iniciativa parlamentaria o de las minorías.

Los textos estatutarios y el Reglamento proveen al Parlamento de los medios y garantías necesarios para ejercitar el control político sobre la actividad gubernamental. La función de control que realiza el Parlamento catalán viene modulada por el sistema de partidos que da soporte a las instituciones de la Generalidad, en un sistema de parlamentarismo mayoritario, gerenciado por la *Esquerra* como partido hegemónico y cuasidominante. Las circunstancias históricas, la crisis de renovación política y social de la Cataluña republicana, su sistema de partidos, la juventud y condición de conglomerado de ERC como partido en formación, endurecen la hegemonía de la *Esquerra* tanto en el gobierno como en el Parlamento, donde la oposición protagoniza un escaso y limitado juego. No hay interpelación parlamentaria alguna que desemboque en un voto de censura contra el gobierno; sólo se presenta una negación de confianza, que es superada favorablemente por el gobierno; éste tiene, siempre que lo solicita, el apoyo de su mayoría; en las escasas ocasiones en que las minorías unifican su criterio para pedir la presencia de Macià en el Parlamento, o están disconformes con la tramitación y solución de una crisis —octubre de 1933—; a pesar de su acuerdo común, no son bastantes para derrotar el criterio unánime de la mayoría. Las crisis de gobierno no se producen por las razones clásicas de los sistemas parlamentarios; la inestabilidad de los gobiernos (cinco en menos de veintiséis meses) tampoco se debe a razones análogas a las del parlamentarismo de entreguerras. De los cinco cambios de gobierno, sólo la formación del primer gobierno Companys obedece a razones parlamentarias; los demás cambios derivan de la evolución de la situación política en la que ERC se esfuerza en mantener su hegemonía, o intenta dar una representación más homogénea a los diversos sectores que conforman el partido; con las matizaciones que introduce el diferente comportamiento del presidente de la Generalidad, pues Macià delega sus funciones ejecutivas y forma gobiernos monocolors, mientras que Companys preside gobiernos de coalición, aunando la presidencia a la jefatura del Consejo.

El Parlamento cumple una función electiva respecto a las autoridades que determinan los textos legales. Los cargos políticos son ocupados siempre por la mayoritaria *Esquerra*; los parlamentarios son distribuidos homogénea

y proporcionalmente al peso de cada fracción. La Asamblea cumple también una función de reclutamiento, o mejor dicho, las *élites* políticas de la Generalidad tienen un claro y definido origen parlamentario: el 60 por 100 de los diputados ocupa algún cargo o función, electiva o de nombramiento, en la Generalidad o en la República.

Para Cataluña, el Parlamento es «*the nation's Committee of Grievances and its Congress of Opinions*», según la clásica expresión de J. Stuart Mill; al ser un Parlamento regional, tienen mayor repercusión en él los temas locales; algunos temas no son tratados a causa de las limitaciones que el Estatuto Exterior impone a la Generalidad, que no tiene al respecto facultad legislativa ni, por consiguiente, fiscalizadora. Los temas que preocupan mayormente al Parlamento son los de vida local, presupuestarios y de justicia (de entre los que la Generalidad tiene posibilidades de actuación) y los relativos al traspaso de servicios y temas laborales (de entre los que no las tiene, pero condicionan la actuación de la Generalidad). Los temas que consumen menor tiempo son los relativos a economía y cultura; sin embargo, el terreno cultural es uno de los que la Generalidad cultiva con mayor interés; la imaginación e ilusión de políticos y educadores derrotan las esquilmadas finanzas y dan paso a avances pedagógicos y culturales, aún añorados y sin parangón.

Los sectores que pueden sentirse más identificados con el Parlamento y aquellos cuyos intereses y opciones están representados más directamente son los de la burguesía media, pequeña burguesía, capas populares y obreros urbanos, sectores *rabassaires* y campesinos pequeños propietarios, a los que ERC vertebró con su programa republicano, democrático, liberal, laico, nacionalista, pro-obrero, partidario de un limitado reformismo económico-social. Dificilmente puede atribuirse a la Asamblea catalana una función de dominación no democrática, pues representa unos intereses mayoritarios y todas las grandes fuerzas político-sociales participan en él directa o indirectamente. (Sin embargo, en el Parlamento, e incluso en Cataluña, falta un gran partido obrero que una a la defensa de los intereses de clase la de la autonomía; la CNT no asume a ésta en su programa, por más que en la práctica la defiende indirectamente en los momentos decisivos —excepto en octubre de 1934—; *Unió Socialista* intenta, sin conseguirlo, devenir ese gran partido.) Hasta julio de 1936 el Parlamento aúna múltiples intereses en el desarrollo de la autonomía y pretende conciliar en su defensa opciones enfrentadas a nivel de clase; sólo la derecha unitaria y el revolucionarismo intransigente están absolutamente marginadas del Parlamento.

El Estatuto de Cataluña convierte al Parlamento en la primera escuela de ciudadanía y en el baluarte de las reencontradas libertades nacionales de

Cataluña. Cumple una función civilizadora: educa al pueblo en el autogobierno democrático y muestra a España la capacidad y posibilidad de una nueva solidaridad (20).

---

(20) He desarrollado y documentado este resumen en *L'estructura del Parlament de Catalunya i les seves funcions polítiques (1932-1939)*, Curial, Barcelona, 1977; cfr. también el trabajo de J. DE CAMPS I ARBOIX: *El Parlament de Catalunya (1932-1936)*, Ed. 62, Barcelona, 1976, de tono divulgador.