

Balanç de l'activitat parlamentària del Govern de la IX legislatura

Roser Serra i Albert

*Cap de l'Àrea d'Afers Parlamentaris Interdepartamentals
del Departament de Governació i Relacions Institucionals*

1. Introducció

2. L'activitat legislativa

- 2.1. L'agenda legislativa del Govern i els projectes de llei
- 2.2. Les lleis aprovades
- 2.3. Els decrets llei

3. L'activitat d'impuls i de control polític

- 3.1. El conjunt de les iniciatives parlamentàries
- 3.2. L'impuls de l'acció política del Govern
 - 3.2.a) Les mocions
 - 3.2.b) Les resolucions
- 3.3. El control polític sobre el Govern
 - 3.3.a) Les preguntes al Govern
 - 3.3.b) Les sessions informatives de membres del Govern
 - 3.3.c) Els debats de política general
 - 3.3.d) Els debats monogràfics
- 3.4. Les comissions d'investigació
 - 3.4.a) La Comissió d'Investigació sobre les Entitats Financeres
 - 3.4.b) La Comissió d'Investigació sobre la Gestió de l'Àmbit Sanitari

4. Procediments de control del principi de subsidiarietat

5. Sinopsi i reflexió final

1. Introducció

En el moment de fer balanç de l'activitat parlamentària del Govern d'aquesta legislatura cal destacar, d'entrada, que ha estat la més curta de totes des del restabliment del Parlament fa tres dècades.¹ Dit això, hi ha també altres característiques importants destacables del breu període de dos anys i que ajuden a entendre més fàcilment l'activitat de l'executiu.

El primer aspecte amb significativa transcendència ha estat l'existència d'un sol grup par-

lamentari, sense majoria parlamentària, per donar suport al Govern i que ha implicat governar en minoria² i practicar en moltes de les negociacions i votacions l'anomenada "geometria variable" per aconseguir el suport de les diferents forces polítiques. Aquest element d'heterogeneïtat, en coherència amb el pluralisme polític, també ha comportat l'aprovació

¹ La IX legislatura ha durat exactament 1 any, 10 mesos i 4 dies, i ha estat la més curta des del restabliment del Parlament l'any 1980. La III legislatura i la VII van tenir una durada inferior als quatre anys de mandat.

² L'arc parlamentari ha estat format per sis grups parlamentaris, cap d'ells amb majoria parlamentària suficient: CiU amb 62 diputats, PSC-CpC amb 28; PPC amb 18; ICV-EUiA amb 10, ERC amb 10; i el Grup Mixt amb 7 diputats (dels quals 3 són del subgrup de Ciutadans; 3 són del subgrup de Solidaritat per a la Independència, i 1 diputat no adscrit, Joan Laporta). Per facilitar l'ordenació del treball i els tràmits parlamentaris del Grup Mixt, es va permetre la creació de subgrups parlamentaris amb la reforma del Reglament del Parlament (addició de l'article 22 bis, i modificació de l'article 25, BOPC 8, de 19.01.2011, i DOGC 5809, de 20.02.2011).

de moltes més iniciatives de control i impuls parlamentari que l'anterior legislatura, tal com s'observa en el balanç global de la legislatura.

En els cinc períodes de sessions del treball de la cambra, l'activitat ha estat breu però intensa. Destaquen especialment les més de 27.000 iniciatives parlamentàries de control i impuls al Govern, els dos debats de política general i els dos debats monogràfics que han brindat a la cambra l'oportunitat de revisar el seu compromís amb el president de la Generalitat i el seu programa de govern. També destaca especialment que el 2011 es constituïren dues comissions d'investigació i es debateren dos plans del Govern sobre qüestions econòmiques.



Foto: DGRIP

En segon lloc, l'actuació del Parlament i també del Govern ha pivotat al voltant de l'existència de tres crisis simultànies: la crisi econòmica i les seves conseqüències socials; la crisi de confiança en les institucions, i la crisi de relacions entre Catalunya i Espanya. Quant a aquesta darrera, les relacions amb l'Estat han girat principalment al voltant del repte d'assolir el pacte fiscal per a Catalunya i de diferents conflictes de competències.

Els dos postulats que han guiat el treball parlamentari del Govern³ del mandat han estat: d'una banda, la transparència i la visibilitat de l'acció governamental; i de l'altra, el caràcter

dialogant i obert, tot dins d'un programa polític guiat per 8 eixos: economia, empresa i ocupació; educació; sanitat; polítiques socials i de família; seguretat; política territorial i sostenibilitat; administracions; i, nació.⁴

La transparència i la visibilitat de l'acció governamental i el caràcter dialogant i obert han estat els dos postulats que han guiat el treball parlamentari del Govern

La conjuntura sociopolítica i econòmica a Catalunya no ha permès assolir un dels reptes de la legislatura, el nou pacte fiscal en la línia del concert econòmic, i ha portat a la finalització anticipada de la IX legislatura. La decisió del president de la Generalitat del 2 d'octubre de 2012 de dissoldre el Parlament i convocar eleccions⁵ ha comportat el finiment just a meitat del mandat de quatre anys. A banda de la caducitat dels projectes legislatius, els efectes més destacables sobre el conjunt de l'activitat parlamentària del Govern ha estat el decaïment de les tramitacions dirigides al control i a l'impuls de la seva acció política: les preguntes, els controls de compliment de mocions i resolucions, les propostes de resolució i les sol·licituds de compareixença, entre d'altres.⁶

2. L'activitat legislativa

En els sistemes parlamentaris moderns, el programa legislatiu el defineix principalment

⁴ Discurs d'Artur Mas a la sessió d'investidura davant el Ple del Parlament (201-00001/09). L'exposició del programa de Govern va tenir lloc els dies 20 i 21 de desembre de 2010 (DSPC-Sèrie P-2, de 20.12.2010, i DSPC Sèrie P-3, de 21.12.2010).

⁵ Decret 104/2012, d'1 d'octubre, de convocatòria d'eleccions al parlament de Catalunya i de la seva dissolució (DOGC 6224, de 2.10.2012).

⁶ Al final de cada legislatura caduquen tots els tràmits parlamentaris pendents d'examen i de resolució del Parlament, llevat dels tràmits la continuïtat dels quals estableixen lleis específiques i dels tràmits que ha de conèixer la Diputació Permanent, d'acord amb el reglament i amb les lleis. Per clarificar les tramitacions que caduquen i les que es mantenen, el 18 d'octubre de 2012 la Mesa de la Diputació Permanent va adoptar un acord sobre el finiment de la IX legislatura (BOPC 398, de 24.10.2012), amb una llista de les tramitacions que es mantenen per a la propera legislatura, d'acord amb l'art. 183.1 RPC i amb efectes de 2 d'octubre de 2012.

³ Compareixença del president de la Generalitat per donar compte de l'estructura i la composició del Govern (350-00001/09) (DSPC Sèrie P-5, de 19.01.2011).

el Govern. La majoria de les lleis provenen d'una iniciativa governamental que reuneix el suport de la majoria parlamentària. Com és freqüent, gran part de les lleis de la novena legislatura han estat impulsades pel Govern: concretament, el 85% han tingut origen en projectes de llei, mentre que la passada legislatura va ser en el 92% dels casos. No es comenten en aquest balanç, per tant, les proposicions de llei, que provenen majoritàriament dels grups parlamentaris o d'una iniciativa legislativa popular, i suposen el contrapunt democràtic i plural de la iniciació del procediment legislatiu.

2.1. L'agenda legislativa del Govern i els projectes de llei

A l'inici de la legislatura, el Govern va identificar clarament els seus compromisos legislatius dins el Pla de Govern 2011-2014,⁷ juntament amb els reptes i els objectius estratègics de país, en línia amb els compromisos desvetllats durant l'acte d'investidura del president, punt de partida del full de ruta del nou Govern.⁸

Aquesta agenda legislativa⁹ governamental va identificar clarament una dotzena de noves

lleis que l'executiu preveia impulsar, entre les quals destaca: el paquet legislatiu per aconseguir desenvolupar el marc adequat dels governs locals (la Llei de governs locals i la Llei de finançament local), la Llei general del comerç i dels serveis, la Llei de la ciència per dotar d'un marc jurídic estable el desenvolupament d'un model propi d'R+D+I, la nova Llei de promoció de l'accessibilitat i de supressió de barreres, la nova Llei de policia de Catalunya, la nova Llei de l'Aran, la Llei de la finestra única per a totes les administracions catalanes, la Llei sobre el protectorat de les fundacions i les associacions declarades d'utilitat pública, la Llei electoral i la Llei de consultes populars. A més, l'agenda legislativa també reconeix el compromís de modificar lleis catalanes vigents i inclou propostes per promoure modificacions de lleis estatals.

En aquest marc de compromís, l'executiu ha presentat 22 iniciatives legislatives a la cambra: 18 han esdevingut lleis i les altres 4 han caducat per finiment de legislatura d'acord amb el Reglament del Parlament,¹⁰ una xifra inferior a la d'algunes legislatures anteriors.¹¹

El 85% de les lleis aprovades han estat impulsades des del Govern

⁷ Pla de Govern 2011-2014, aprovat el 3 de maig de 2011 (disponible a www.gencat.cat/pladegovern). És el full de ruta que identifica els reptes i els objectius estratègics de país i, per consegüent, de l'acció governamental que haurà de guiar la IX legislatura, amb els vuit eixos següents: economia i sectors productius (eix 1), ensenyament (eix 2), salut (eix 3), polítiques socials i família (eix 4), seguretat (eix 5), política territorial i sostenibilitat ambiental (eix 6), administració (eix 7), i nació, llengua i cultura (eix 8).

⁸ Al discurs d'investidura, Artur Mas va concretar els primers compromisos legislatius del nou Govern: Catalunya necessita un model d'organització territorial a l'Administració de justícia i la futura llei electoral; pel que fa a l'organització territorial, una llei de governs locals; una llei de finançament; la llei de l'Aran, i la llei de consultes populars.

⁹ L'agenda legislativa inclou els compromisos del document programàtic del Pla de Govern 2011-2014, i els de la Resolució 275/IX, adoptada després del primer debat de política general, amb directrius per aprovar projectes de llei. Sobre el primer, veg. Balanç del primer any de la legislatura del Pla de Govern 2011-2014, gener de 2012. El 24% de les normes aprovades al Parlament constaven a l'agenda legislativa del Govern. A més, la meitat de les futures lleis previstes estaven ja en fase de tramitació al Parlament (és el cas de dos projectes de llei que han decaigut: el de consultes populars no referendàries i el

de modificació de la Llei de centres de culte), o es trobaven en elaboració per part del Govern, com és el cas de l'Avantprojecte de llei de governs locals de Catalunya i el de finançament local, entre d'altres.

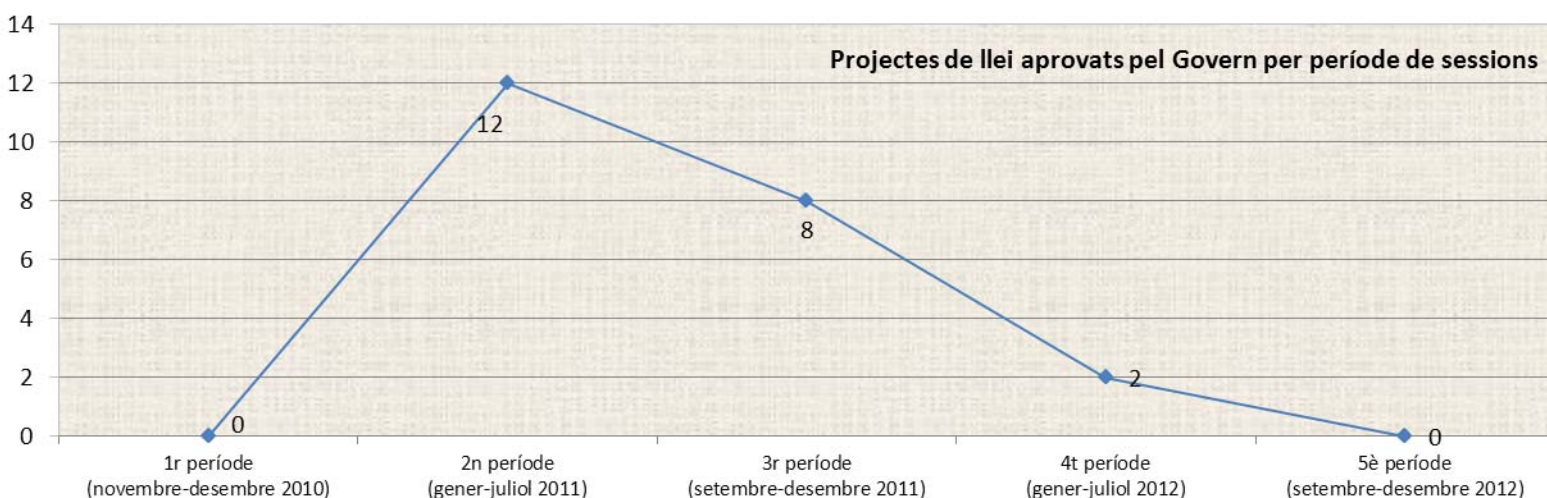
¹⁰ Han decaigut els quatre projectes de llei següents: 1) el Projecte de llei de modificació de la Llei 16/2009, dels centres de culte (200-00014/09); 2) el Projecte de llei de modificació del Text refós de la Llei de protecció dels animals, aprovat pel Decret legislatiu 2/2008 (200-00017/09); 3) el Projecte de llei de consultes populars no referendàries (200-00020/09); i 4) el Projecte de llei de modificació de la Llei 22/2010, del Codi de consum de Catalunya (200-00022/09). La propera legislatura qualsevol d'aquests projectes pot ser aprovat novament com a projecte de llei pel Govern i presentat al Registre del Parlament, sempre que compleixi dos únics tràmits: d'una banda, un informe previ del secretari general del departament corresponent i, de l'altra, un informe dels serveis jurídics de la Generalitat (art. 36.7 de la Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern).

¹¹ Al final de la VIII van caducar 9 projectes de llei; a la VII legislatura en van caducar 23, mentre que a la VI van caducar-ne 11, 7 a la V i a la IV, 6 a la III, 3 a la II i 16 a la I.

El Govern ha exercit de motor legislatiu, impulsant les línies mestres del seu programa de govern, amb projectes de Llei orientats a modificar el conjunt legislatiu que podia representar obstacles a l'activitat econòmica (amb el conegut paquet de les "lleis òmnibus") i per reactivar el creixement en un context de dificultats econòmiques, un objectiu diferent de l'aprovació de l'Estatut o el corresponent desplegament, que van resultar ser les pedres angulars de l'activitat legislativa durant la setena i vuitena legislatura, respectivament.

projectes de Llei de la legislatura anterior -cosa que sí que va succeir a l'inici de la vuitena legislatura, atès el caràcter continuista de les majories parlamentàries. El 2011 ha estat el de major intensitat de promoció legislativa (amb 12 projectes legislatius aprovats el primer semestre i 8 projectes el segon), mentre que el 2012 ha estat menys fructífer (2 projectes de Llei aprovats el primer semestre).

El gràfic següent mostra els projectes aprovats pel Govern segons cada període de sessions:



Destaca el fet que l'activitat d'impuls legislatiu del Govern en aquesta legislatura ha estat baixa perquè el mateix Govern ja va expressar la voluntat de fer "menys normes" just a l'inici del mandat. Amb els 22 projectes de Llei, s'ha allunyat molt dels 44 projectes de Llei presentats la legislatura passada en el mateix període de temps, però aquella no és de fet un referent comparable perquè va ser una de les més prolífiques del Parlament i l'executiu va incrementar l'impuls legislatiu en un 26% respecte de la mitjana de les legislatures anteriors.¹²

Pel que fa al ritme de treball, no es va aprovar cap projecte de Llei a l'inici de la legislatura, possiblement a causa del canvi de majories al Parlament, que no va propiciar reprendre els

2.2. Lleis aprovades

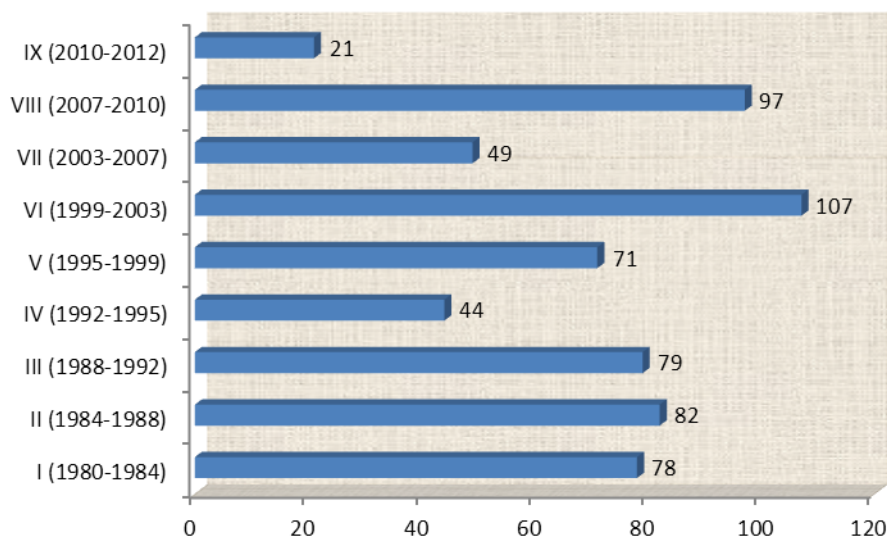
La breu durada de la legislatura, i també el compromís expressat pel Govern de fer menys normes,¹³ explica el reduït volum del projectes de Llei i que només s'hagin aprovat 21 lleis, un 30% menys de les aprovades la passada legislatura en el mateix període de temps.¹⁴

¹² Fins a aquella data la mitjana de projectes de Llei per legislatura havien estat: 78,5 projectes de Llei. La I legislatura se'n van presentar 96; la II, 79; la III, 83; la IV, 47; la V, 67; la VI, 92; i la VII, 65. Val a dir, però, que la IV i la VII legislatura van tenir una durada inferior a 4 anys.

¹³ Una de les voluntats expressades durant el debat d'investidura fou: "Volem una administració àgil. Ens comprometem a no aprovar cap regulació nova que no comporti, com a mínim, l'eliminació d'una d'antiga, i, si poden ser dues, millor. L'objectiu ha de ser menys normes, més ben fetes i més fàcils de complir." (DSPC-Sèrie P-2, de 20.12.2010, pàg. 10).

¹⁴ En el mateix període de temps (1 any, 10 mesos i 4 dies), a la vuitena legislatura es van aprovar 30 lleis.

Lleis aprovades per legislatures



L'executiu ha mantingut una elevada presència durant el debat parlamentari dels seus projectes legislatius, fet que legitima la seva acció de promotor legislatiu en seu parlamentària¹⁵

El volum de l'activitat legislativa potser ha contribuït a reduir el temps necessari per aprovar les lleis. En efecte, l'aprovació de les lleis ha requerit vuit mesos i mig de mitjana,¹⁶ mentre que durant la vuitena legislatura la mitjana de temps de l'iter legislatiu va ser de nou mesos i mig, i durant la setena sis mesos de treballs parlamentaris foren suficients.¹⁷

El 48% de les lleis es corresponen amb l'àmbit de l'economia i el coneixement (10 lleis); el 24% pertanyen a l'àmbit de presidència (5 lleis); el 14%, a l'àmbit de governació i les relacions institucionals (3 lleis), i el 14%, al de la justícia (3 lleis).

Per aprovar cada llei ha calgut un suport, cas per cas, de la majoria parlamentària necessària d'acord amb l'anomenada "geometria variable". En aquest sentit, més de la meitat de les lleis han rebut un ampli suport en les votacions: el 10% (2 lleis) s'han aprovat per unanimitat del conjunt dels grups parlamentaris,¹⁸ i el 52% de les lleis s'han aprovat amb el suport d'una àmplia majoria (11 lleis), en altres paraules, amb el vot favorable d'almenys el 60% de la cambra. De la resta de lleis, el 38% (8 lleis) han estat aprovades per majoria -major nombre de vots afirmatius que negatius, sense comptar les abstencions-, englobades en dues categories diferents: el paquet de les "lleis òmnibus" (exceptuant-ne la Llei 2/2011, en matèria audiovisual) i el paquet pressupostari (les lleis de pressupostos i de mesures corresponents als anys 2011 i 2012).

¹⁵ Convé recordar que la presentació del projecte de llei per part d'un membre del Govern en el debat de totalitat és obligatòria, mentre que la intervenció amb ocasió del debat final és facultativa.

¹⁶ La mitjana compta des que el projecte de llei entra en el registre del Parlament fins que s'aprova la llei en el Ple. No prenen en consideració les lleis de pressupostos i de mesures fiscals i financeres, que es tramiten amb més celeritat, i tampoc les lleis aprovades pel procediment de lectura única. De forma desglossada, les fases del procediment legislatiu tenen la durada següent: 1) des de l'entrada al registre fins al debat de totalitat, 3 mesos aproximadament; 2) roda de compareixences, 2 mesos i mig; 3) presentació d'esmenes a l'articulat, 5 setmanes; 4) treball en comissió 1 mes i mig; 5) debat final en el Ple 3 setmanes.

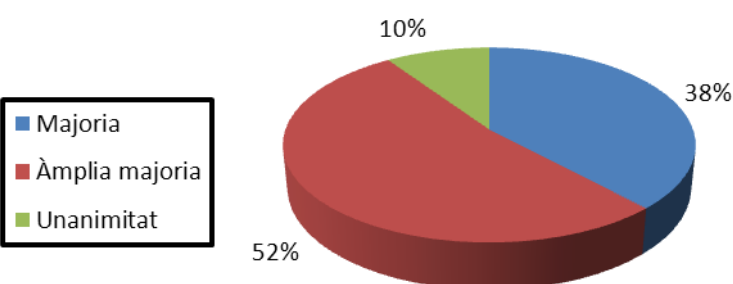
¹⁷ Des de l'any 2006, el Reglament del Parlament ha reforçat les fases del procediment legislatiu: incorporant el debat de totalitat a l'inici de la tramitació, en el cas dels projectes de llei; i també la fase de compareixences

d'organitzacions i grups socials, abans d'obrir el termini per presentar esmenes a l'articulat.

¹⁸ La unanimitat implica que la llei resulta aprovada amb els vots a favor de tot els grups parlamentaris, sense vots en contra, ni abstencions per part dels grups. Han estat els casos de la Llei 5/2011 i la Llei 8/2012.

El suport dels diferents grups de l'arc parlamentari ha estat divers. El grup parlamentari del PPC hi ha donat suport en el 45% de les lleis (10 lleis) i s'ha abstingut en la votació de les lleis de pressupostos i de mesures. El principal grup de l'oposició, el grup Socialista, ha donat suport per aprovar el 38% de les lleis (8 lleis). Pel que fa a la resta de grups: ERC ha donat suport en el 33% de casos (7 lleis), i el grup d'ICV-EUiA ha votat favorablement a l'aprovació del 24% (5 lleis).

Suport en l'aprovació de les lleis



2.3. Els decrets llei

La potestat legislativa de l'executiu per aprovar decrets llei i decrets legislatius té caràcter excepcional i s'ha d'entendre com una forma de col·laboració entre el Parlament i el Govern. Exercint la seva competència legislativa per respondre a casos d'urgència o extraordinària necessitat,¹⁹ el Govern ha aprovat 8 decrets llei. Excepte un, tots han entrat en vigor de manera immediata, i posteriorment -en el termini dels 30 dies subsegüents a la data de promulgació- han estat validats expressament pel Parlament, després dels corresponents debat i votació de totalitat.²⁰

¹⁹ L'ordenament jurídic català preveu la figura del decret llei com a disposició legal extraordinària i urgent (art. 64 de l'EAC) que pot aprovar el Govern i que posteriorment ha de ser validat expressament pel Parlament. Sobre la concurrència dels fets habilitants per dictar decrets llei, veg. el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 7/2010, de 22 d'abril.

²⁰ S'han aprovat: el Decret llei 1/2011, de modificació de la Llei 18/2002, de cooperatives de Catalunya (DOGC 5820, de 17.02.2011, convalidat per la Resolució 7/IX, BOPC 36, de 14.03.2011); el Decret llei 2/2011, pel qual es modifica el Text refós de la Llei de protecció dels

Per matèries, la meitat dels decrets llei han correspost a àmbits del Departament d'Economia i Coneixement (50%), i la resta, al Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural (1), Empresa i Ocupació (1) i Governació i Relacions Institucionals (1).

3. L'activitat d'impuls i de control polític

Al marge dels procediments legislatius, el Parlament té entre les seves funcions controlar i impulsar l'acció política i de govern per mitjà de diferents mecanismes reglamentaris. Amb la funció d'impuls, la cambra promou l'actuació del Govern, mentre que amb la funció de control li demana explicacions sobre actuacions dutes a terme, o bé sobre els propòsits de capteniment en matèries i polítiques

animals, aprovat pel Decret legislatiu 2/2008, i s'estableix un règim provisional de captura en viu i possessió d'ocells fringíl·lids per a la cria en captivitat, adreçada a l'activitat tradicional de cant durant l'any 2011 (DOGC 6009, de 21.11.2011, convalidat per la Resolució 382/IX, DOGC 6021, de 9.12.2011); el Decret llei 3/2011, de mesures urgents en matèria de tresoreria (DOGC 6028A, de 20.12.2011; no es va arribar a debatre en el Ple perquè prèviament el Govern va notificar a la cambra que no era susceptible de produir efectes en desaparèixer l'objecte que el va motivar: Resolució 426/IX del Parlament de Catalunya, per la qual es fa pública la derogació del Decret llei 3/2011, del 20 de desembre, de mesures urgents en matèria de tresoreria (BOPC 244, de 8.02.2012). El text no va ser validat pel Parlament en el termini de 30 dies, per la qual cosa està derogat en data de 2 de febrer de 2012; Decret llei 4/2011, de necessitats financeres del sector públic en pròrroga pressupostària (DOGC 6030, de 22.12.2011, convalidat per la Resolució 411/IX, BOPC 230, de 23.01.2012); el Decret llei 1/2012, de mesures per complir el Pla econòmicofinançer de reequilibri de la Generalitat de Catalunya i altres necessitats derivades de la conjuntura econòmicofinançera (DOGC 6158, 27.6.2012. Presentat pel conseller d'ECO (transcripció). Resolució 662/IX, de validació, BOPC 347, de 9.07.2012); el Decret llei 2/2012, sobre millores de la prestació econòmica d'incapacitat temporal del personal al servei de l'Administració de la Generalitat, del seu sector públic i de les universitats públiques catalanes (DOGC 6221, de 27.9.2012, convalidat per la Resolució 743/IX BOPC 399, de 5.11.2012); el Decret llei 3/2012, de reordenació urgent de determinades garanties financeres del sector públic de la Generalitat de Catalunya i de modificacions tributàries (DOGC 6236, de 19.10.2012, convalidat per la Resolució 744/IX, BOPC 399, de 5.11.2012); el Decret llei 4/2012, de mesures en matèria d'horaris comercials i determinades activitats de promoció (DOGC 6245, de 2.11.2012, convalidat per la Resolució 745/IX, BOPC 411, de 5.12.2012).

de la seva competència. D'aquesta manera, es garanteix el coneixement públic de l'actuació de l'executiu.

3.1. El conjunt d'iniciatives parlamentàries tramitades durant la legislatura

L'activitat de control i impuls dins l'espai de col·laboració i equilibri necessaris entre el Parlament i el Govern ha estat molt intensa durant tota la legislatura, tal com reflecteix el [quadre annex](#).

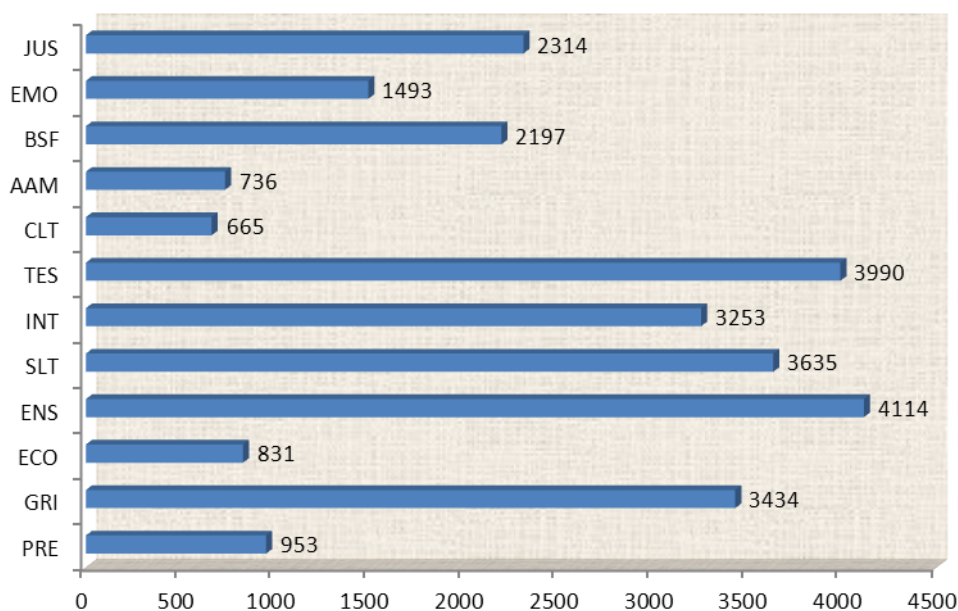
S'ha produït un notable increment de l'ús de les iniciatives parlamentàries per part dels grups parlamentaris, si es compara amb les tramitades l'anterior legislatura i per al mateix període de temps. Així, per exemple, els consellers han respost més d'un miler de preguntes, 259 preguntes orals en el ple i 973 en comissió, un volum que ha significat un augment del 34% i del 51%, respectivament. El Govern també ha respost per sobre de les 21.000 preguntes escrites,²¹ un 58% més que la passada legislatura.

El volum de les interpel·lacions substanciades, 181 en total, també ha significat un 27% d'increment, i aquestes han derivat en l'aprovació de 126 mocions, que implica un increment del 250%. El fort increment de l'activitat de control al Govern que ha caracteritzat aquesta legislatura es manté també en les 696 resolucions aprovades, un 183% més de les que es van aprovar els primers dos anys de la legislatura passada. Només s'ha reduït el volum de preguntes al president de la Generalitat formulades pels grups parlamentaris (un 9% menys).²²

En conjunt, s'han substanciat més de 27.500 iniciatives, mentre que la passada legislatura durant els 4 anys es van substanciar al voltant de 42.000 iniciatives.

Finalment, si s'observa el conjunt de tramitacions assignades a cada departament per raó de la matèria, els departaments d'Ensenyament, Territori i Sostenibilitat, Salut, Governació i Relacions Institucionals, i Interior són els que han concentrat un volum superior de gestions parlamentàries.

Tramitacions parlamentàries classificades per departaments



²¹ Per ordre d'importància, les preguntes escrites substanciades la IX legislatura han tractat principalment dels àmbits temàtics següents: ensenyament, salut, economia i finances, administració de justícia, seguretat pública, política social, administració de la Generalitat, transports, urbanisme i ferrocarril.

²² El volum de preguntes al president va en relació amb el nombre de plens de la legislatura.

3.2. L'impuls de l'acció política del Govern

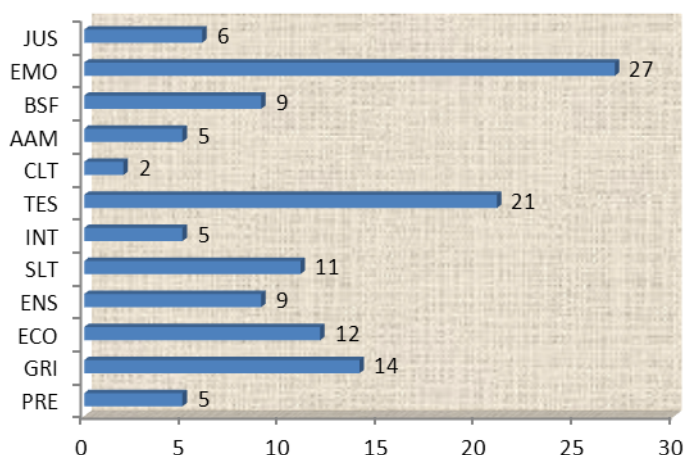
Una de les funcions del Parlament és impulsar l'acció política i de govern a través de procediments reglamentaris que operen al marge dels procediments legislatius, principalment amb l'aprovació de les mocions i les resolucions.

3.2.a) Les mocions

L'abast més general de la moció, com a eina d'impuls de l'acció governamental, explica que les 126 aprovades aquesta passada legislatura hagin incidit en bona part en aspectes relacionats amb l'activitat de l'empresa i l'ocupació (27), els temes de territori i sostenibilitat (21), de la governabilitat del país (14), o relacionades amb aspectes econòmics i financers o del coneixement (12), salut (11), ensenyament (9), i benestar social i família (9).

Aquest instrument d'impuls a l'acció del Govern ha estat més emprat pels grups de l'oposició que en la legislatura anterior, potser a causa de la conjuntura de crisi econòmica que viu Catalunya. El seu ús ha sofert un increment del 250% respecte del mateix període de temps durant la vuitena legislatura.

Mocions assignades als departaments durant la IX legislatura



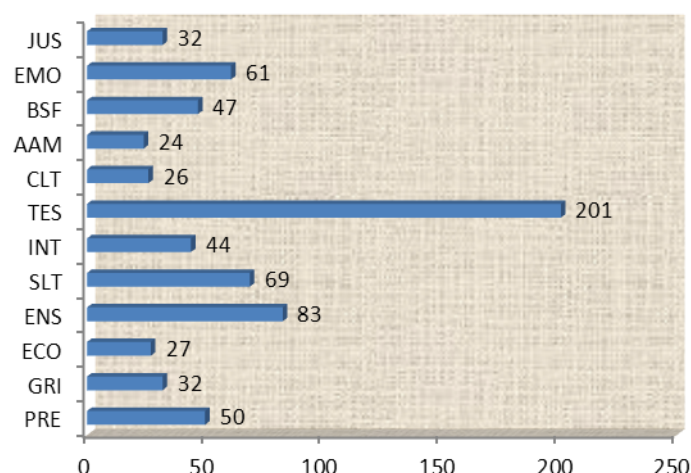
3.2.b) Les resolucions

A diferència de les mocions, que són iniciatives orientades a impulsar aspectes generals de la política del Govern, les resolucions són generalment instruments d'impuls que tracten

sobre un aspecte sectorial, més específic o més concret, d'una matèria.²³

Al llarg de la novena legislatura, els grups parlamentaris han presentat 1.358 propostes de resolució, i se n'han aprovat 696, un 183% més que la passada legislatura. Per matèries, s'han concentrat de manera molt destacada en la política territorial i les obres públiques, seguida de la salut i el medi ambient. D'acord amb la temàtica, per tant, ha estat el Departament de Territori i Sostenibilitat el que ha rebut més encàrrecs (201 en total), seguit d'Ensenyament (83), Salut (69), Empresa i Ocupació (61), Presidència (50), Benestar Social i Família (47) i Interior (44).

Resolucions assignades als departaments durant la IX legislatura



Els àmbits temàtics que han concentrat més propostes de resolució han estat, per ordre d'importància: la salut, la construcció de centres educatius escolars, les carreteres, la seguretat pública, el ferrocarril, la cultura, l'ensenyament, el medi ambient, l'Administració de la Generalitat i la gestió de l'aigua.

²³ Les mocions i les resolucions insten, en general, el Govern a realitzar alguna acció concreta o bé a adoptar una determinada posició en relació amb algun àmbit específic que és competència de la Generalitat. El control del compliment de les resolucions és anàleg al de les mocions. El termini que té l'executiu per donar compte del seu compliment és de quatre mesos, llevat que el mateix text de la resolució en marqui un de més específic (art. 145 i 146 del Reglament del Parlament).

3.3. El control polític sobre el Govern

El Reglament del Parlament preveu diferents instruments per poder exercir la funció de control polític del Govern de manera permanent. Així, trobem els debats generals, les sessions informatives dels membres del Govern, les interpel·lacions que els grups fan al Govern perquè faciliti explicacions davant el Ple sobre una determinada política, o les preguntes parlamentàries, que poden ser amb resposta escrita o bé amb resposta oral, davant del Ple o d'una comissió. Una altra eina de control a la qual es recorre menys habitualment són les comissions d'investigació, que es poden constituir per estudiar assumptes d'interès públic relacionats amb l'actuació governamental.

La intensitat del control al Govern ha estat considerable des del començament de la legislatura, reforçant el paper del Parlament com a centre de la vida política catalana i com a peça clau del sistema democràtic, fins i tot davant una certa disminució la seva clàssica funció legislativa deliberant.

3.3.a) Les preguntes orals al president i al Govern

Les preguntes al Govern i les preguntes al president permeten copsar l'opinió o el capteniment del president sobre les qüestions de més interès o de més actualitat de la vida política del país. En aquests dos anys, els grups han plantejat 163 preguntes al president en ocasió de la sessió de control de la cambra de l'inici de cada sessió plenària ordinària.²⁴ Les preguntes s'han concentrat, majoritàriament, sobre aspectes de política general i de relleu institucional, i les temàtiques més destacades han estat: les repercussions de les mesures d'estalvi del Govern; l'autogovern; l'acció de Govern i l'Administració pública; el finançament

autonòmic (dins del context d'un nou model de finançament per a Catalunya); el treball; l'economia i l'empresa; la política exterior i institucional (especialment, les relacions institucionals amb l'Estat); la salut; la política social; la política pressupostària, i el sector financer.

De manera reiterada els grups han plantejat preguntes amb connotació econòmica i sobre les actuacions del Govern per fer front a la crisi, el problema de l'atur i la creació d'ocupació, a banda de la recuperació econòmica o la consolidació de l'estat del benestar.

Els consellers i conselleres, al seu torn, han respost 259 preguntes orals en el Ple, durant la sessió de control al Govern, amb temàtiques diferents, un volum que ha significat un augment del 34% si es compara amb el volum tramitat durant els primers dos anys de la legislatura anterior.

Preguntes orals al Govern a respondre en el Ple



3.3.b) Les sessions informatives de membres del Govern

S'han celebrat 106 compareixences del Govern davant de les comissions parlamentàries, que han anat a càrrec dels diferents consellers i conselleres.

El Govern ha tingut una marcada presència en les comissions parlamentàries

Com és habitual a cada inici de legislatura, coincidint amb l'arrencada del treball gover-

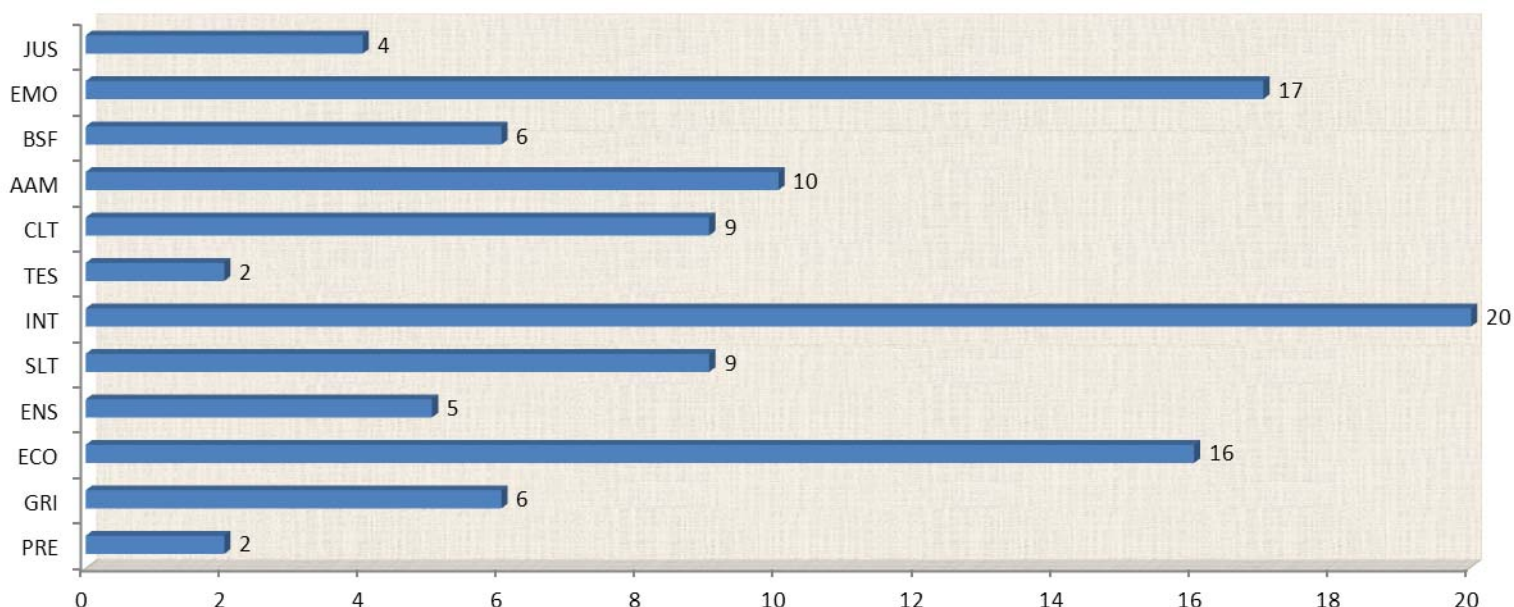
²⁴ Les preguntes al president de la Generalitat estan regulades per l'art. 142.3 RPC. Com a novetat d'aquesta legislatura, la sessió de control al Govern té lloc a l'inici de cada sessió plenària. Primerament correspon als consellers i les conselleres respondre les preguntes formulades pels diputats i posteriorment al president (cada grup parlamentari planteja una pregunta i se substancien ordenadament, de menor a major).

namental han tingut lloc les compareixences inicials dels membres de l'executiu, entre les quals destaca la compareixença inicial del president de la Generalitat davant el Ple per donar compte de la creació i la configuració del Govern, el 19 de gener de 2011,²⁵ i per informar de la reducció de departaments i la consegüent concentració d'àmbits competencials.

Al llarg del primer trimestre es van anar succeint les compareixences primeres dels nous consellers i conselleres del Govern davant les comissions parlamentàries respectives per informar dels objectius i línies d'actuació de cada departament.

cions concretes dels seus departaments, sobre qüestions relacionades amb el desplegament de les diferents polítiques públiques, o per respondre preguntes orals en comissió plantejades pels grups (que s'han incrementat en un 51%) i actuacions concretes de l'àmbit respectiu, o per explicar les previsions pressupostàries de cada departament. Per departaments, els àmbits competencials que han estat objecte de més compareixences han estat els corresponents a: Interior (20 sessions informatives), Empresa i Ocupació (17), Economia i Coneixement (16), Agricultura (10), Cultura (9) i Salut (9), principalment.

Sessions informatives i compareixences per departaments durant la IX legislatura



El primer trimestre de 2011 els membres del Govern van comparèixer davant les comissions parlamentàries per informar de les línies d'actuació de cada departament

Al llarg de la legislatura, els consellers i les conselleres han comparegut puntualment davant les comissions (un 43% més que la legislatura anterior per al mateix període de temps) per informar sobre qüestions i actua-

3.3.c) Els debats de política general

A l'inici del període de sessions del setembre, al Parlament té lloc el debat de política general. El guió habitual d'aquest debat sobre l'orientació política general del Govern permet a l'executiu exposar els resultats de les actuacions governamentals dutes a terme els darrers mesos i presentar el seu programa per al nou curs polític, indicant les prioritats principals per a l'any parlamentari que s'inicia.²⁶

²⁵ Compareixença del president de la Generalitat davant del Ple per donar compte de l'estructura i la composició del Govern (tram. 350-00001/09) (DSPC-P 5, de 19.01.2011, pàg. 4).

²⁶ Durant les legislatures I, II i III van tenir lloc quatre debats, mentre que a les legislatures IV, V i VI n'hi va haver tres, i a les VII, VIII i IX, només dos.

És una eina de control al Govern que permet a la cambra verificar com avança l'obra del Govern, però alhora també funciona com un instrument d'impuls polític, ja que es clou amb l'aprovació d'una resolució que fixa directrius per a l'acció de govern.

El debat de política general de 2011

El primer debat de política general va tenir lloc entre els dies 27 i 30 de setembre de 2011,²⁷ i el discurs del president va girar al voltant de tres qüestions: la reactivació econòmica, el pacte fiscal i l'autogovern. Es va centrar en els principals pols d'interès per al país, al voltant dels quals gira l'acció del Govern: el foment de l'ocupació i la reactivació econòmica; la lluita contra el fracàs escolar; i el coneixement de les llengües; la formació professional, la universitat, la recerca i la innovació; la sanitat; les polítiques socials; les administracions; la política territorial i la sostenibilitat; les polítiques de seguretat; i, per acabar, la llengua, la cultura, la identitat i l'autogovern.

El primer debat de política general de la legislatura es va centrar en tres aspectes: la reactivació econòmica, el pacte fiscal i l'autogovern

El debat parlamentari es va cloure amb l'aprovació de la Resolució 275/IX,²⁸ que fixa directrius per a l'acció del Govern en diferents àmbits,²⁹ incloent-hi el de dur a terme un seguit d'actuacions governamentals concretes per arribar al nou model de finançament per a

Catalunya, basat en el concert econòmic. Convé recordar que si bé aquestes resolucions no són per si mateixes *ius cogens*, sí que tenen una indubtable força política vinculant dins del marc de l'activitat de la cambra.

El debat de política general de 2012

El segon debat de política general va tenir lloc entre el 25 i el 27 de setembre de 2012. En aquesta ocasió, el president va anunciar la seva intenció de dissoldre anticipadament el Parlament, dins d'un escenari polític marcat per la massiva manifestació de l'11 de setembre. El debat es va desenvolupar amb continguts diferents dels habituals: les intervencions dels grups parlamentaris es van centrar en l'avançament electoral i les propostes sobiranistes, en lloc de controlar el programa polític del Govern. El president de la Generalitat³⁰ va fonamentar l'avançament electoral en quatre motius: la necessitat de traslladar a les urnes la veu del carrer després de la manifestació de l'11 de setembre; la necessitat de complir amb el programa electoral, que no preveia explícitament consultar la ciutadania sobre el futur nacional del país; el rebuig del Govern central respecte del projecte de pacte fiscal, i, per acabar, unes condicions conjunturals excepcionals.

El segon debat de política general de la legislatura es va centrar en la dissolució anticipada del Parlament, la imminent convocatòria d'eleccions, i les propostes sobiranistes

La intervenció del president va tenir dues parts diferenciades: l'acció de Govern i l'evolució de Catalunya en els contextos estatal, europeu i mundial; i una reflexió final d'ordre general. A la primera part, sobre els àmbits d'interès per al país, va tractar de l'acció governamental desplegada per promoure la reactivació econòmica de l'economia catalana, la política d'austeritat aplicada i per garantir el model de l'estat del benestar i la

²⁷ DSPC-P núm. 25, DSPC-P núm. 26, DSPC-P núm. 27 i DSPC-P núm. 28, dels dies 27, 28, 29 i 30 de setembre de 2011, respectivament.

²⁸ Resolució 275/IX del Parlament de Catalunya, sobre l'orientació política general del Govern (BOPC 150, de 6.10.2011).

²⁹ Algunes de les directrius de la Resolució aprovada (sense fer una enumeració exhaustiva) són: el nou model de finançament basat en el concert econòmic; la sostenibilitat i la qualitat assistencial del sistema sanitari; la immersió lingüística; la lleialtat institucional en matèria educativa; el foment de l'ocupació; la reactivació econòmica i els sectors productius; el suport a les empreses, la dinamització del comerç i el turisme; les polítiques d'igualtat i d'integració; la preparació de Catalunya per al corredor mediterrani; les polítiques socials; la reactivació econòmica i els sectors productius, i les administracions públiques i l'organització territorial.

³⁰ Discurs del president de la Generalitat, Artur Mas, en el debat sobre l'orientació de política general del Govern (tram. 255-00006/09) (DSPC sèrie P- núm. 39, de 25.09.2012).

cohesió social, i les relacions amb l'Estat central. La segona, va enllaçar amb les reflexions inicials i va dissertar sobre la transició nacional de Catalunya.

La Resolució 742/IX,³¹ adoptada en cloure's el debat, conté cinc apartats: el dret a decidir; el fet nacional; el procés per esdevenir un nou estat d'Europa; la memòria i la dignitat, i, per acabar, aspectes més generals de l'acció política i de govern.



Foto: Parlament de Catalunya

³¹ Resolució 742/IX del Parlament de Catalunya, sobre l'orientació política general del Govern (BOPC 390, de 2.10.2012). A més d'assenyalar les conclusions del debat, la Resolució introdueix elements d'impuls importants per a l'actuació governamental, però que amb el finiment de la legislatura han expirat formalment. No obstant això, recull declaracions importants que, després de les eleccions, les noves majories i la nova correlació de forces resultants podran assumir, si així ho volen.

La Resolució 742/IX del Parlament proclama que Catalunya ha d'iniciar una nova etapa basada en el dret a decidir lliurement i democràticament el futur col·lectiu del país i constata la necessitat de fer una consulta

En el primer apartat, sobre el dret a decidir, el Parlament expressa la necessitat que Catalunya faci el seu propi camí perquè el poble català pugui decidir lliurement i democràticament el seu futur col·lectiu, i insta el Govern, les forces polítiques i els agents socials i econòmics a impulsar el màxim consens per dur a terme aquest procés democràtic i el full de ruta conseqüent. En aquest marc, la Resolució constata la necessitat de fer una consulta sobre el futur de Catalunya prioritàriament dins la pròxima legislatura. En el segon apartat, sobre el fet nacional, la Resolució relata breument el context actual sorgit del descontentament arran de la Sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut, l'ofensiva recentralitzadora del Govern central i el context de crisi econòmica.

En el tercer apartat, sobre el procés per esdevenir un nou estat d'Europa, el Parlament torna a insistir en la necessitat de dotar Catalunya d'un instrument perquè la ciutadania pugui ser consultada sobre el futur del país, a l'efecte d'avançar vers estructures d'estat. En el quart apartat, sobre la memòria i la dignitat, el Parlament considera que el dret d'autodeterminació dels pobles és un dret irrenunciable del poble de Catalunya, i insta el Govern a dur a terme actuacions concretes en la defensa de la memòria i la dignitat. El cinquè apartat de la Resolució recull diversos aspectes més generals de l'acció política i de govern, i fixa directrius per a l'acció governamental en diferents àmbits.

3.3.d) Els debats monogràfics

En l'àmbit del joc de poders entre legislatiu i executiu, aquest tipus de debats permeten aprofundir en el coneixement i el seguiment públic de l'actuació del Govern, i en certa mesura, permeten al Parlament condicionar el programa, atès que al final s'aprova una resolució d'impuls de l'acció de Govern. Aquesta legislatura han tingut lloc dos debats mono-

gràfics per tractar de la reforma constitucional, i sobre qüestions relatives als ajustaments pressupostaris del Govern català.³² El recurs a aquest instrument de control s'ha incrementat, però, durant el segon any de la legislatura, quan s'han tingut debats de format similar per

³² El major nombre de debats, dotze en total, van tenir lloc la I legislatura (1980-1984), que tractaven de: el programa d'actuació econòmica del Govern de la Generalitat (1980); els traspassos de serveis de l'Estat a la Generalitat (1980); la situació política creada arran dels esdeveniments al Congrés dels Diputats a Madrid (1981); l'atur (1981); els acords en matèria de concertació autonòmica signats entre el president del Govern i el secretari general del PSOE (1982); l'estudi del Projecte de Llei del Fons de compensació interterritorial (1982); les darreres inundacions a Catalunya (1982); la política agrària (1983); la política autonòmica (1983); l'acció política del Govern en relació amb la política econòmica i la lluita contra l'atur (1983); la política de normalització lingüística (1983), i l'organització de l'Administració i la funció pública a Catalunya (1983). La II legislatura (1984-1988) es van fer quatre debats sobre: la sanitat a Catalunya (1985); l'Estatut d'autonomia (1987); les conseqüències econòmiques per a Catalunya derivades de la integració d'Espanya en el Mercat Comú (1987), i l'acció política i de govern en relació amb la situació del joc a Catalunya (1987). La III legislatura (1988-1992) es van fer dos debats: sobre l'acció política i de govern en relació amb la política territorial (1990), i el grau d'adequació a la Comunitat Europea, des d'un punt de vista legal, tecnològic, formatiu i d'organització empresarial, tenint especialment presents els efectes de l'Acta Única Europea (1990). La IV legislatura (1992-1995) es van debatre mitja dotzena de temàtiques: l'acció política i de govern en matèria d'agricultura (1992); el Tractat de Maastricht (1992); la situació de la indústria a Catalunya (1992); la situació i les perspectives del turisme a Catalunya (1992); l'acció política i de govern entorn el règim local i la situació política dels ajuntaments a Catalunya (1993), i la previsió i l'extinció d'incendis a Catalunya (1994). La V legislatura (1995-1999) novament es van fer sis debats que tractaren sobre: el desenvolupament de l'autogovern (1996); l'acció política i de govern en relació amb l'atur i la creació d'ocupació a Catalunya (1997); la situació actual de la política agrària (1998); la política general del Govern en relació amb la prevenció i l'extinció d'incendis a Catalunya, arran dels incendis forestals produïts els dies 18, 19, 20 i 21 de juliol de 1998 (1998); la política educativa (1999), i per acabar, la política social i el benestar (1999). La VI legislatura (1999-2003) es van fer cinc debats sobre: els mitjans audiovisuals a Catalunya (1999); la política educativa referent al primer cicle d'educació infantil (0-3 anys) (2000); la gestió i el model de la formació ocupacional a Catalunya (2000); el finançament autonòmic (2001), i la sinistralitat laboral (2002). La VII legislatura (2003-2006) l'únic debat que va tenir lloc es va dedicar a l'acció política i de govern en relació amb l'evolució dels fets del barri del Carmel de Barcelona, i amb les conclusions de l'expedient informatiu obert arran d'aquests fets (2005).

posicionar-se sobre dos plans del Govern relatius a les retallades pressupostàries i al pacte fiscal. Es tracta de dos tràmits que han tingut lloc d'acord amb l'article 148 del Reglament - perquè la cambra debati i voti sobre programes, plans i comunicats de l'executiu-, i sobre els quals els grups parlamentaris es posicionen amb unes intervencions en el plenari que segueixen una seqüència molt similar a la dels debats monogràfics.

El debat monogràfic sobre la reforma constitucional

Els grups parlamentaris, i també el Govern, van poder exposar i debatre el seu parer sobre la nova redacció de l'article 135 de la Constitució espanyola durant el debat monogràfic sobre la reforma constitucional de les Corts Generals, que va tenir lloc el 29 de setembre de 2011.³³

La Resolució 274/IX manifesta el desacord amb la reforma constitucional, i constata una ruptura de l'anomenat "pacte constitucional de 1978" dins una nova etapa en les relacions entre Catalunya i Espanya

Durant el debat plenari, la vicepresidenta del Govern es va posicionar, en nom del Govern, contra la reforma i va expressar que el trencament del consens constitucional que se'n deriva podria afectar l'autogovern, especialment l'autonomia financera i la capacitat inversora dels ajuntaments.

La Resolució 274/IX,³⁴ aprovada després del debat, recull el desacord del Parlament de Catalunya amb la nova redacció constitucional i s'estructura en quatre parts. En la primera, el Parlament justifica el desacord amb la reforma perquè no s'han tingut en compte les institucions de Catalunya, i alhora constata que la Sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut català ha obert una nova etapa en les

³³ Debat sobre la Proposició de reforma de l'article 135 de la Constitució espanyola, que es tramita a les Corts Generals (255-00002/09) (BOPC 135, de 12.11.2011).

³⁴ Resolució 274/IX del Parlament de Rebuig de la reforma de l'article 135 de la Constitució espanyola (255-00002/09) (BOPC 147, de 3.10.2011).

relacions entre Catalunya i Espanya, i que s'ha produït una ruptura de l'anomenat "pacte constitucional de 1978". A la segona part, el Parlament mostra la disconformitat pel procediment emprat en la reforma esmentada: perquè s'ha seguit el procediment d'extrema urgència sense motius justificats, i també perquè no es va utilitzar la possibilitat de convocar un referèndum, desaprofitant l'ocasió per utilitzar les possibilitats de participació ciutadana. A la tercera part de la Resolució, el Parlament expressa el seu rebuig a les decisions de les institucions de l'Estat amb una voluntat de recentralització. Segons el Parlament, aquesta reforma significa una reducció de la capacitat d'autogovern, atès que recentralitza la política econòmica espanyola i limita l'autonomia financera de la resta d'administracions. Pel que fa a Catalunya,

l'autonomia financera queda afectada tant pel que fa a l'establiment del límit de dèficit com pel que fa a la capacitat d'endeutament. I també s'agreugen les problemàtiques com ara el continuat i creixent dèficit fiscal o l'infrafinançament municipal. I, per acabar, a la quarta part de la Resolució, el Parlament mostra el suport a la capacitat de Catalunya en matèria d'estabilitat pressupostària. La cambra, davant d'aquesta reforma, dona ferm suport a la capacitat de Catalunya per establir els objectius propis en matèria d'estabilitat pressupostària.

El debat monogràfic sobre les polítiques d'impuls a la reactivació econòmica

El debat monogràfic relatiu a les polítiques d'impuls a la reactivació econòmica sobre la incidència de l'actuació del Govern de la Generalitat en la qualitat dels serveis públics va tenir lloc l'11 d'abril de 2012 i va permetre els grups parlamentaris debatre i expressar la seva posició sobre els ajustaments dels pressupostos de la Generalitat per a l'any 2012.³⁵

La intervenció del Govern en seu parlamentària, pròpia del paper preponderant de l'executiu en el desenvolupament d'aquest tipus de debat, va ser assumida pel president de la Generalitat, que va explicar la necessitat del Govern de fer polítiques d'austeritat, combinades amb altres actuacions per impulsar el creixement de l'economia, marcant un rumb de país. Alhora, es va informar de les polítiques per reactivar l'economia i la necessitat del pacte fiscal dins d'un escenari de crisi, per respondre a la majoria d'intervencions dels grups que van posar en relleu que les retallades pressupostàries aplicades pel Govern posen en risc la cohesió social.

El debat es va cloure amb l'aprovació de la Resolució 523/IX del Parlament, sobre l'impuls de la reactivació econòmica i sobre la incidència de l'actuació del Govern en la qualitat dels



Foto: DGRIP

³⁵ Debat general sobre l'impuls de la reactivació econòmica i sobre la incidència de l'actuació del Govern en la qualitat dels serveis públics (255-00004/09) (BOPC 230, de 23.01.2012).

serveis públics,³⁶ que pivota al voltant de dotze camps diferents i insta el Govern a adoptar mesures concretes.

El debat sobre la Proposta del Govern relativa al pacte fiscal

El Ple va debatre de forma monogràfica la proposta del Govern sobre el pacte fiscal,³⁷ en la sessió del 25 de juliol de 2012. Com ja s'ha dit, tot i no tractar-se pròpiament d'un debat monogràfic, segueix una seqüència de tramitació plenària similar. El resultat va ser la Resolució la 737/IX, que es fonamenta en els treballs i les conclusions de la Comissió d'Estudi d'un Nou Model de Finançament basat en el Concert Econòmic.³⁸

La Resolució la 737/IX constata que els successius sistemes de finançament que ha tingut la Generalitat han comportat un avenç en termes econòmics i de capacitat normativa, però no han resolt els problemes de fons de Catalunya. Per aquest motiu, reivindica un acord de finançament i un canvi de model amb un triple objectiu: assolir la plena capacitat de decisió sobre tots els tributs suportats a Catalunya; disposar dels recursos econòmics que com a país es generen per atendre les polítiques socials i de creixement; i garantir la lleialtat institucional per evitar arbitriarietats i incompliments de les parts. En aquest context, el Parlament demana principalment d'iniciar un procés de negociació amb el Govern central per assolir un model de finançament propi per a Catalunya, fixant els punts que ha de garantir aquest nou model.

El debat específic sobre el pla de mesures del Govern per estalviar 1.500 milions d'euros i el debat del pla econòmic i financer de reequilibri de la Generalitat 2012-2014

³⁶ Resolució 523/IX del Parlament de Catalunya, sobre l'impuls de la reactivació econòmica i sobre la incidència de l'actuació del Govern en la qualitat dels serveis públics (255-00004/09) (BOPC 299, de 17.04.2012).

³⁷ Proposta del Govern sobre el pacte fiscal (259-00003/09) (BOPC 355, de 17.07.2012). Debat del Pla d'acord amb el que disposa l'article 148.7 del RPC.

³⁸ Resolució 737/IX del Parlament sobre el pacte fiscal (259-00003/09) (BOPC 363 de 26.07.2012).

Aquest debat tampoc no es pot considerar un debat monogràfic en sentit estricte. Va tenir lloc en el Ple el juliol de 2012, amb motiu de la compareixença del president de la Generalitat per informar del darrer pla de mesures del Govern per estalviar 1.500 milions d'euros i per debatre el pla econòmic i financer de reequilibri de la Generalitat 2012-2014,³⁹ lliurat pel Govern per donar compliment a la Resolució 523/IX aprovada pel Ple sobre la reactivació econòmica del mes d'abril (punt II.2.b). Atesa la concordança de la matèria, el Parlament va acordar acumular els dos debats en un únic ple, que va culminar amb l'aprovació de la Resolució 661/IX,⁴⁰ que pivota al voltant de deu camps diferents i que insta el Govern a adoptar mesures concretes d'actuació.

3.4. Les comissions d'investigació

Les comissions d'investigació són una eina més de la cambra per completar les seves funcions de control parlamentari del Govern.⁴¹ Malgrat que la doctrina ha posat de manifest que a Catalunya aquest instrument de control

³⁹ Pla econòmic i financer de reequilibri de la Generalitat 2012-2014 (259-00002/09) (BOPC 328, de 6.06.2012).

⁴⁰ Resolució 661/IX del Parlament de Catalunya, sobre el Pla econòmic i financer de reequilibri de la Generalitat 2012-2014 (BOPC 352, de 13.07.2012).

⁴¹ Des del restabliment del Parlament, i fins avui, s'han constituït 17 comissions d'investigació, 6 de les quals durant la I legislatura: sobre la central nuclear d'Ascó (1980), sobre l'assalt i el segrest del Banc Central de Barcelona (1981), sobre incendis forestals a Catalunya i l'actuació dels poders públics competents en la matèria (1982), sobre inundacions (1982), sobre el conjunt d'actuacions del Consell Executiu en relació amb l'empresa Rania, SA (1983) i sobre un possible dèficit en els serveis transferits de la Seguretat Social (1984). La II legislatura es van crear tres comissions: sobre maltractaments infligits a menors (1986), sobre els jocs gestionats per l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes (1987) i sobre la seguretat dels habitants de Tarragona i rodalia (1987). La III legislatura no se'n va constituir cap; la IV, dues: sobre el cas Casinos (1992) i sobre el cas de la urbanització Riera de Sant Pere de Torelló (1994); la V legislatura tampoc se'n va crear cap, la VI, una sobre presumptes irregularitats en estudis i enquestes d'opinió (2003); la VII legislatura es va crear la comissió d'investigació sobre l'esvoranc al barri del Carmel de Barcelona arran de les obres de construcció del túnel de la línia 9 del metro (2005); i la VIII legislatura se'n van constituir dues: sobre l'incendi d'Horta de Sant Joan (2010) i sobre la gestió del Palau de la Música (2010).

de l'executiu té una eficàcia limitada,⁴² durant el 2012 s'han constituït dues comissions d'investigació: sobre les entitats financeres i sobre la gestió de l'àmbit sanitari. Cap de les dues no ha pogut acomplir la seva funció de fiscalització en aquests dos assumptes d'interès públic perquè no han pogut avançar més enllà de la primera fase de treball.⁴³

3.4.a) La Comissió sobre Entitats Financeres

La Comissió d'investigació sobre les possibles responsabilitats derivades de l'actuació i la gestió de les entitats financeres i la possible vulneració dels drets dels consumidors es va constituir el juliol de 2012 i va aprovar un pla de treball⁴⁴ amb més d'un centenar de compareixences que finalment no es van substanciar.

3.4.b) La Comissió d'Investigació sobre la Gestió de l'Àmbit Sanitari

La Comissió d'investigació es va constituir per estudiar la gestió de l'àmbit sanitari i les relacions entre el sector públic sanitari i les empreses,⁴⁵ en el ple del 4 de juliol de 2012, i es va constituir el 24 del mateix mes. Com en el cas anterior, amb el finiment anticipat de la legislatura, els treballs d'investigació que havia de dur a terme d'acord amb un pla de treball, i un calendari de trenta compareixences

previstes, tampoc no van poder prosseguir, ni culminar amb l'aprovació de cap resolució.

4. Procediments de control del principi de subsidiarietat

Durant la IX legislatura el Parlament ha gestionat 227 procediments de control del principi de subsidiarietat.⁴⁶

Aquest procediment parlamentari -instaurat a finals de l'anterior legislatura, l'abril de 2010- implica la participació del Parlament, juntament amb la de la resta de cambres autonòmiques, per controlar amb efectes *ex ante* els projectes legislatius de la Unió Europea, per si poden vulnerar competències pròpies.⁴⁷ S'articula a través d'una consulta que les Corts Generals espanyoles envien als parlaments autonòmics, els quals poden emetre un dictamen sobre l'eventual afectació de competències de la seva autonomia, que no té caràcter vinculant. Si bé es tracta d'un procediment parlamentari, els departaments de la Generalitat han treballat indirectament en el procediment per intentar fer una breu anàlisi sobre si les iniciatives legislatives europees podrien afectar les competències autonòmiques. Per tant, durant aquesta legislatura el control del principi de subsidiarietat ha comportat una important activitat d'estudi des de l'òptica parlamentària, però també ha implicat una actuació d'anàlisi dins l'àmbit governamental. La tasca de control parlamentari ha incidit en àmbits competencials dels departaments de la Generalitat i per això ha tingut indirectament relleu governamental, i les consultes han tractat de les temàtiques següents: economia i coneixement (62), empresa i ocupació (52); agricultura, ramaderia, pesca i alimentació (31); territori i sostenibilitat (19), interior (17); justícia (14), i salut (10).

⁴² Bàsicament perquè no són un poder independent del poder polític; estan dirigides i controlades per la majoria parlamentària i presenten les limitacions inherents al Parlament. PAU VALL, Francesc "Las comisiones de investigación como instrumento de control del Gobierno en el Parlamento de Catalunya". Parlamento y Control del Gobierno, V Jornadas de la Asociación Española de Le-trados de Parlamentos. Aranzadi, 1998, pàg. 291-302.

⁴³ Les tres fases de treball que segueixen les comissions d'investigació (que tenen una composició proporcional al ple de la cambra) són: creació de la comissió, elaboració d'un dictamen després d'haver recopilat informació i escoltat un conjunt de compareixents; i, aprovació de les conclusions en el Ple.

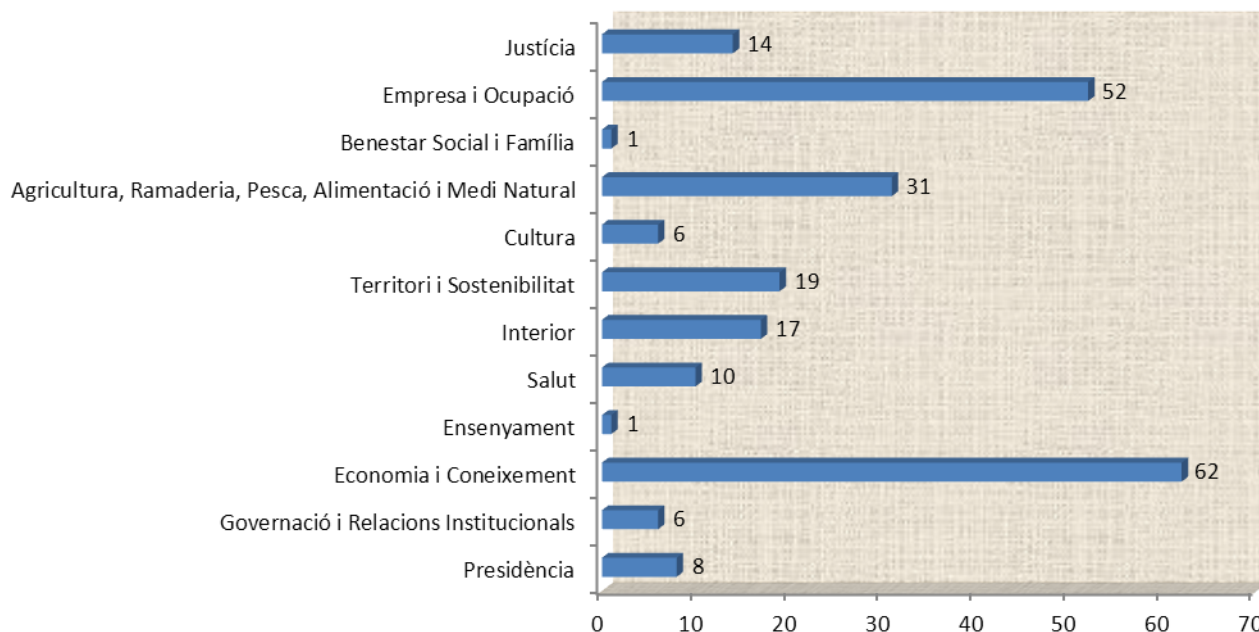
⁴⁴ Pla de treball de la comissió d'investigació sobre les possibles responsabilitats derivades de l'actuació i la gestió de les entitats financeres i la possible vulneració dels drets dels consumidors (394-00005/09) (DSPC-C 382, de 26.07.2012).

⁴⁵ Resolució 657/IX del Parlament de Catalunya, per la qual es crea la Comissió d'Investigació sobre la Gestió en l'Àmbit Sanitari i les Relacions entre el Sector Públic Sanitari i les Empreses (252-00009/09) (BOPC 347, de 9.07.2012).

⁴⁶ La xifra correspon al nombre de tramitacions iniciades fins al 2 d'octubre de 2012, si bé aquests procediments no decauen amb el finiment de la legislatura i se n'han pogut tramitar més durant el període entre legislatures.

⁴⁷ Les Corts Generals, a través de la Llei estatal 24/2009, han fixat un procediment per consultar els parlaments autonòmics abans de dictaminar sobre una iniciativa legislativa europea.

Nombre de procediments de control del principi de subsidiarietat per departaments



De les consultes efectuades, la majoria de casos corresponen a futurs reglaments (el 63% de les consultes), però també a directives (28% dels casos) i decisions comunitàries (el 9%).

5. Sinopsi i reflexió final

La conjuntura sociopolítica i econòmica a Catalunya, i les relacions polítiques amb l'Estat, no han permès assolir un dels reptes de la legislatura: el pacte fiscal en la línia del concert econòmic, fet que ha comportat la finalització anticipada de la IX legislatura. En aquest escenari, aquest balanç ha intentat oferir una visió de conjunt de l'activitat desplegada pel Govern en els dos anys de treball parlamentari, i aportar un enfocament comparatiu amb l'anterior legislatura per al mateix període de temps.

Com es desprèn de les pàgines anterior, la novena legislatura s'ha caracteritzat per una disminució programada de l'activitat legislativa –que ha estat menor del que és habitual– i per un increment notable de la funció de control i impuls al Govern. En aquest context, l'equilibri i col·laboració entre l'executiu i el legislatiu s'ha vist condicionat pel fet que el

Govern ha comptat amb el suport d'una única formació política, la qual, a més, no disposava de la majoria parlamentària suficient, i això ha quedat reflectit en el conjunt de l'activitat parlamentària.

L'executiu ha hagut d'afrontar un gran nombre d'iniciatives parlamentàries de control i impuls, molt per damunt del que van fer-ho els executius de les legislatures anteriors (en el mateix període de temps), possiblement perquè van disposar d'una majoria parlamentària més àmplia que els donava suport i que podia atenuar la força d'aquests instruments.

Entre 2011 i 2012 s'han tramitat més iniciatives de control parlamentari que en el mateix període de temps de l'anterior legislatura, quan ja en aquella ocasió es va arribar a uns nivells molt per sobre de l'activitat d'anteriors legislatures. Les xifres comparatives són evidents i contundents: els consellers han respost un 34% més de preguntes orals en el Ple i un 51% més de preguntes en comissió, han assistit a un 43% més de sessions informatives, i s'han debatut un 27% més d'interpel·lacions. Aquesta elevada pressió controladora també ha comportat que el Govern hagi respost un 58% més de preguntes escrites que la passada legislatura. Respecte de l'impuls polític sobre

l'acció governamental, l'increment encara ha estat més accentuat: s'han aprovat un 250% més de mocions i un 183% més de resolucions que l'anterior legislatura.

La presència del Govern davant el Parlament per retre comptes de la seva actuació, d'especial importància en els sistemes parlamentaris perquè ajuda a complir amb els postulats de transparència, visibilitat i legitimitat de l'acció governamental, ha estat, doncs, especialment significativa. L'objectiu és afavorir la publicitat i la transparència com a elements essencials dels sistemes democràtics, tot i que l'ús persistent i excessivament nombros d'aquests instruments, com a conseqüència del joc de poders que permeten les majories parlamentàries, podria arribar a desvirtuar-ne l'essència.

La nota de contrapunt a aquesta hiperactivitat del Parlament està en les preguntes plantejades al president (que han disminuït un 9%) i en un cert relaxament de l'activitat legislativa. En efecte, l'impuls legislatiu de l'executiu ha estat més discret del que ho va ser la passada legislatura. Des de l'inici, el Govern volia "menys normes, més ben fetes i més fàcils de complir" i ho ha intentat dur a terme aprovant un 50% menys de projectes de llei, que ha derivat en un 30% menys de lleis aprovades per la cambra. Això sense oblidar, però, que algunes d'aquestes lleis –com és el cas de les "òmnibus"– han tingut un gran impacte sobre l'ordenament jurídic.

Seguint amb una valoració quantitativa i pel que fa als compromisos legislatius assumits, l'executiu s'ha quedat a mig camí en el desplegament de la seva agenda legislativa i no més ha pogut fer realitat una quarta part dels compromisos normatius. Els motius es poden trobar també en el fet que ha necessitat recórrer a l'anomenada "geometria variable" per aprovar "cas per cas" cada llei, amb negociacions polítiques difícils i consensos complicats, malgrat el caràcter dialogant i obert de l'executiu. Una explicació més simple, però raonable, és considerar el fet que durant la segona meitat de la legislatura la dinàmica parlamentària pren més força, cosa que implica un major impuls de l'activitat legislativa.

Conjunt d'iniciatives parlamentàries tramitades durant la legislatura.

Tipus de tramitació	IX legislatura
Propostes de resolució	1.358
Resolucions	696
Interpel·lacions substanciades	181
Mocions	126
Preguntes orals al president contestades	163
Preguntes orals al Govern (en Ple) contestades	259
Preguntes orals en comissió presentades	3.000
Preguntes orals en comissió contestades	973
Preguntes amb resposta escrita	21.170
Sessions informatives substanciades	106
Sol·licituds d'informació i documentació	226
Control del principi de subsidiarietat	227

[Torna](#)

RELACIÓ DE LLEIS APROVADES DURANT LA IX LEGISLATURA

1. Llei 1/2011, de 17 de febrer, d'**autoritzacions financeres i normes pressupostàries i tributàries durant el període de pròrroga pressupostària** (200-00001/09). Presentada pel conseller d'Economia i Coneixement ([transcripció](#)). Sessió plenària de 9.02.2011. Aprovada en lectura única per 115 vots a favor (CiU, SOC, PPC i ERC), 7 en contra (SI i Ciutadans) i 10 abstencions (ICV-EUiA) ([DOGC 5824](#), de 23.02.2011).
2. Llei 2/2011, de l'11 de maig, de **modificació de la Llei 1/2009, del 12 de febrer, de l'Autoritat Catalana de la Competència** (200-00002/09). Presentada pel conseller d'Economia i Coneixement ([transcripció](#)). Sessió plenària de 4.05.2011. Aprovada en lectura única per 83 vots a favor (CiU, SOC), 41 en contra (PPC, ICV-EUiA, ERC, SI i Ciutadans) ([DOGC 5880](#), de 17.05.2011).
3. Llei 3/2011, de 8 de juny, de **modificació de la Llei 19/2010, del 7 de juny, de regulació de l'impost sobre successions i donacions** (200-00003/09). Presentada pel conseller d'ECO ([transcripció](#)). Sessió plenària d'1.06.2011. Aprovada en lectura única, per 80 vots a favor (CiU, PPC i Joan Laporta), 50 en contra (SOC, ERC, ICV-EUiA, Ciutadans i SI) ([DOGC 5900](#), de 15.06.2011).
4. Llei 4/2011, del 8 de juny, de **modificació de la Llei 30/2010, del 3 d'agost, de vegueries** (200-00004/09). Presentada per la vicepresidenta del Govern ([transcripció](#)). Sessió plenària d'1.06.2011. Aprovada en lectura única, per 79 vots a favor (CiU, PPC, Ciutadans), 39 en contra (SOC, ERC i Joan Laporta) i 12 abstencions (ICV-EUiA i SI) ([DOGC 5900](#), de 15.06.2011).
5. Llei 5/2011, del 19 de juliol, de **modificació de la Llei 4/2008, del 24 d'abril, del llibre tercer del Codi civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques** (200-00007/09). Presentada per la consellera de JUS ([transcripció](#)). Sessió plenària de 6.07.2011. Aprovada en lectura única, per 132 vots a favor, 0 en contra i 0 abstencions ([DOGC 5925](#), 21.07.2011).
6. Llei 6/2011, del 27 de juliol, de **pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2011** (200-00005/09). Presentada pel conseller d'Economia i Coneixement ([transcripció](#)). Sessió plenària de 20.07.2011. Aprovada per 62 vots a favor (CiU i Joan Laporta), 54 en contra (SOC, ICV-EUiA, ERC, Ciutadans i SI) i 18 abstencions (PPC) ([DOGC 5931](#), de 29.07.2011).
7. Llei 7/2011, del 27 de juliol, de **mesures fiscals i financeres** (200-00006/09). Presentada pel conseller d'Economia i Coneixement ([transcripció](#)). Sessió plenària de 20.07.2011. Aprovada per 63 vots a favor (CiU i Joan Laporta), 54 en contra (SOC, ICV-EUiA, ERC, Ciutadans i SI) i 18 abstencions (PPC); aprovació en votació separada de la disposició addicional tretzena per 119 vots a favor (CiU, SOC, ICV-EUiA, PPC i Laporta), 3 en contra (SI) i 13 abstencions (ERC i Ciutadans) ([DOGC 5931](#), de 29.07.2011, correcció d'errades, [DOGC 5966](#), de 19.09.2011).
8. Llei 8/2011, del 27 de desembre, de **modificació de la Llei 12/2010, del 19 de maig, del Consell de Guberns Locals** (200-00016/09). Presentada per la vicepresidenta del Govern. ([transcripció](#)). Sessió plenària de 21.12.2011. Aprovada en lectura única, per 128 vots a favor, 3 en contra i 0 abstencions ([DOGC 6034](#), de 29.12.2011).
9. Llei 9/2011, del 29 de desembre, de **promoció de l'activitat econòmica** (200-00010/09) Presentada per la vicepresidenta del Govern ([transcripció](#)). Sessió plenària de 22.12.2011. Aprovada en votacions separades amb diferents suports ([DOGC 6035](#), de 30.12.2011, correcció d'errades de publicació [DOGC 6051](#), 24.1.2012; i [DOGC 6054](#), de 27.01.2012).

10. Llei 10/2011, del 29 de desembre, de **simplificació i millorament de la regulació normativa**. (projecte [200-00008/09](#)). Presentada per la vicepresidenta del Govern ([transcripció](#)). Sessió plenària de 21.12.2011. Aprovada en votacions separades amb diferents suports ([DOGC 6035](#), de 30.12.2011, correcció d'errades [DOGC 6048](#), de 19.01.2012; [DOGC 6050](#), de 23.01.2012; [DOGC 6053](#), de 26.01.2012; i [DOGC 6077](#), de 29.02.2012).
11. Llei 11/2011, del 29 de desembre, de **reestructuració del sector públic per a agilitar l'activitat administrativa** ([200-00009/09](#)). Presentada per la vicepresidenta del Govern ([transcripció](#)). Sessió plenària de 21.12.2011. Aprovada en votacions separades amb diferents suports ([DOGC 6035](#), de 30.12.2011, correcció d'errades [DOGC 6052](#), de 25.01.2012).
12. Llei 1/2012, del 22 de febrer, de **pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2012** ([200-00018/09](#)). Presentada pel conseller d'Economia i Coneixement ([transcripció](#)). Sessió plenària de 15.02.2012. Aprovada per 61 vots a favor (CiU i Joan Laporta), 52 en contra (SOC, ICV-EUiA, ERC, Ciutadans i SI) i 17 abstencions (PPC); aprovació en votació separada de la disposició addicional dinovena bis per 117 vots a favor i 14 en contra, i de la disposició addicional dinovena ter fins a la vint-i-unena per 128 vots a favor i 3 en contra ([DOGC 6075](#), de 27.02.2012).
13. Llei 2/2012, del 22 de febrer, de **modificació de diverses lleis en matèria audiovisual** ([200-00012/09](#)). Presentada per la vicepresidenta del Govern ([transcripció](#)). Sessió plenària de 15.02.2012. Aprovada per 79 vots a favor (CiU, PPC i Joan Laporta), 35 en contra (SOC, ICV-EUiA, ERC, Ciutadans i SI) i 0 abstencions ([DOGC 6075](#), de 27.02.2012).
14. Llei 3/2012, del 22 de febrer, de **modificació del text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost** ([200-00011/09](#)). Presentada pel conseller de Territori i Sostenibilitat ([transcripció](#)). Sessió plenària de 15.02.2012. Aprovada en votacions separades amb diferents suports. ([DOGC 6077](#), de 29.2.2012).
15. Llei 4/2012, del 5 de març, del **recurs de cassació en matèria de dret civil a Catalunya** ([202-00013/09](#)). Sessió plenària de 22.02.2012. Aprovada per 109 vots a favor (CiU, SOC, ICV-EUiA, ERC i SI), 17 en contra (PPC) i 3 abstencions (Ciutadans) ([DOGC 6083](#), de 8.03.2012).
16. Llei 5/2012, del 20 de març, de **mesures fiscals, financeres i administratives i de creació de l'impost sobre les estades en establiments turístics** ([200-00019/09](#)). Tramitada pel procediment d'urgència. Presentada pel conseller d'Economia i Coneixement ([transcripció](#)). Sessió plenària de 14.03.2012. Aprovada en votacions separades; aprovació de la resta del dictamen per 61 vots a favor (CIU i Joan Laporta), 52 en contra (SOC, ICV-EUiA, ERC, Ciutadans i SI) i 17 abstencions (PPC) ([DOGC 6094](#), de 23.03.2012).
17. Llei 6/2012, del 17 de maig, de **estabilitat pressupostària** ([200-00015/09](#)). Presentada pel conseller d'Economia i Coneixement ([transcripció](#)). Sessió plenària de 10.05.2012. Aprovada per 77 vots a favor (CiU, PPC i Joan Laporta) i 51 en contra (SOC, ICV-EUiA, ERC, C's i SI) ([DOGC 6133](#), de 22.05.2012).
18. Llei 7/2012, del 15 de juny, de **modificació del llibre tercer del Codi civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques** ([200-00013/09](#)). Presentada per la consellera de Justícia ([transcripció](#)). Sessió plenària de 13.06.2012. Aprovats els articles 8, 12, 14, 15 i 16 per 78 vots a favor, 44 en contra i 10 abstencions, i la resta del dictamen 76 vots a favor (CiU, PPC i Joan Laporta) i 53 en contra (SOC, ICV-EUiA, ERC, C's i SI) ([DOGC 6152](#), de 19.06.2012).

19. Llei 8/2012, del 25 de juny, de **modificació dels límits i la denominació de la Reserva Nacional de Caça de l'Alt Pallars - Aran** (202-00075/09). Sessió plenària de 13.06.2012. Aprovada per 129 a favor, 0 en contra i 0 abstencions (DOGC 6159, de 28.06.2012).
20. Llei 9/2012, del 25 de juliol, de **modificació del text refós de la Llei de caixes d'estalvis de Catalunya**. (200-00021/09). Presentada pel conseller d'Economia i Coneixement (transcripció). Sessió plenària de 17.07.2012. Aprovada en lectura única, per 113 vots a favor (CiU, SOC, PPC, ERC i Laporta) i 15 en contra (ICV-EUiA, C's i SI) (DOGC 6181, de 30.07.2012).
21. Llei 10/2012, del 25 de juliol, de **publicació de les balances fiscals** (202-00058/09). Sessió plenària de 17.07.2012. Aprovada per 107 vots a favor (CiU, el SOC, ICV-EUiA, ERC, SI i Joan Laporta) i 20 en contra (PPC i C's) (DOGC 6181, de 30.07.2012).