



**La funció
d'impuls de l'acció
política i de govern**



La funció i els mecanismes d'impuls de l'acció política i de govern

Marta Carrera

Direcció General de Relacions amb el Parlament

D'acord amb l'Estatut d'autonomia, el Parlament representa el poble de Catalunya (funció representativa), exerceix la potestat legislativa (funció legislativa mitjançant l'elaboració de lleis) i **impulsa i controla l'acció política i de govern** (funcions d'impuls i control).

Les **funcions parlamentàries d'impuls i control** són de consolidació recent. A l'Estat espanyol, tot i que a la II República les assemblees parlamentàries ja disposaven d'instruments per exigir la responsabilitat política dels governants, és a la Constitució de 1978 on trobem per primera vegada com a funció pròpia de les Corts Generals el **control de l'acció de govern**:

Art. 66.2 CE: "Les Corts Generals exerceixen la potestat legislativa de l'Estat, n'aproven els pressupostos, **controlen l'acció del Govern** i tenen les altres competències que els atribueixi la Constitució"

Però és als estatuts d'autonomia on es concreta d'una manera singularitzada la **funció d'impuls i orientació de l'acció política i de govern**, concepte sense precedents en la història constitucional espanyola i expressió molt moderna en el dret comparat. Aquesta funció va ser reconeguda per primera vegada als estatuts d'Euskadi i de Catalunya (1979).

Art. 30.1 EAC: "El Parlament representa el poble de Catalunya i exerceix la potestat legislativa, aprova els pressupostos, **impulsa i controla l'acció política i de govern** i exerceix les altres competències que li siguin atribuïdes per la Constitució i, d'acord amb ella i l'Estatut, per la llei que aprovi el propi Parlament"

**Aquesta segona part, de caràcter divulgatiu, ha estat elaborada a partir del que disposa el Reglament del Parlament i d'articles d'autors citats a la bibliografia.*



L'**impuls** i el **control de l'acció política i de govern** són funcions del Parlament que tenen per objecte orientar les polítiques del Govern i fer-ne un seguiment. Aquestes funcions són actualment l'activitat de més volum a les assemblees legislatives.

El terme **impuls** és una novetat dels anys setanta en el dret constitucional desenvolupat a partir de la doctrina italiana en referir-se a les funcions *d'indirizzo*, de direcció política de les assemblees legislatives als executius. A les clàssiques funcions dels parlaments, la legislativa i la representativa, es va incorporar primer la de control amb el que comporta d'exigència de responsabilitat política del govern. Més endavant, en desenvolupar-se la **funció d'impuls**, les assemblees legislatives han anat participant en la definició de les línies de govern, marcant-ne les pautes i l'orientació de l'acció de l'Executiu, de manera que, en el nostre sistema constitucional i en els ordenaments autonòmics, l'activitat de direcció política és actualment compartida pel Govern i pel Parlament des de posicions diferents.

Amb l'atribució de la **funció d'impuls**, el Parlament es converteix, doncs, en òrgan actiu en la política pública, atès que el seu exercici pot condicionar l'actuació futura del Govern, i per tant coopera en l'exercici de la **funció de direcció política**.

En l'activitat parlamentària, la funció d'impuls es manifesta principalment en el **debat d'investidura**, amb la possible alteració o modificació del programa que pot fer el candidat a partir de les propostes dels parlamentaris; en el **debat de política general**; en les **resolucions** derivades de proposicions no de llei i en les **moció**s subsegüents a interpel·lacions. Aquests instruments de què disposen els parlamentaris per exercir la funció d'impuls de l'acció política vinculen políticament però no jurídicament al Govern.

Hi ha iniciatives de **control i d'impuls** que estan estretament relacionades: així, d'una activitat clarament de control com és la **interpel·lació**, se'n pot derivar una **moció**, és a dir, una funció d'impuls; i activitats de control o fiscalitzadores com les **preguntes** o les **sol·licituds d'informació** poden convertir-se en instruments per a la formulació de noves propostes d'actuació, susceptibles d'inscriure's en una funció parlamentària de direcció política.



El principal element diferenciador el trobem en la manera d'intervenir: la **funció de control** fiscalitza una actuació *a posteriori* o demana informació sobre el que s'ha fet o s'està fent; la **funció d'impuls** es realitza *a priori* i marca una direcció política per part del Parlament que insta l'Executiu a prendre iniciatives o a dur a terme actuacions futures.

A Catalunya, les **iniciatives d'impuls** han experimentat un increment progressiu des de la primera legislatura. Tot seguit es descriuen les característiques dels **debats de política general**, de les **resolucions** derivades de proposicions no de llei i de **les mocions** subsegüents a interpel·lacions i la seva evolució de la I a la VI legislatures.

Debats de política general*

Un cop a l'any, a l'inici del període de sessions de setembre, té lloc el **debat sobre l'orientació política general** del Consell Executiu al Ple. També poden celebrar-se altres **debats** sobre l'acció política a petició del president de la Generalitat o quan ho decideix la Mesa d'acord amb la Junta de Portaveus, a iniciativa de dos grups parlamentaris o d'una cinquena part dels diputats

El procediment d'intervenció en un **debat general** sobre l'acció política del Govern és regulat al Reglament del Parlament: el president de la Generalitat o un membre del Govern exposen l'actuació del Govern, sense límit de temps; tots els portaveus dels grups poden fer-hi crítiques, observacions o manifestar el seu suport al Govern en una intervenció que dura entre 15 i 30 minuts. El president i els consellers poden fer ús de la paraula tantes vegades com ho demanin en torns de rèplica i contrarèplica.

Un cop acabat el **debat**, la Mesa fixa un termini no superior a 24 hores durant el qual els grups parlamentaris poden presentar **propostes de resolució**; la Mesa admet només les que són congruents amb la



matèria i que no signifiquen qüestió de confiança o moció de censura al Govern; el **debat** es clou amb la votació d'una **resolució** (de fet, són moltes resolucions però s'agrupen en una) de caràcter políticament vinculant en què el Parlament fixa les directrius per a l'acció de govern.

Els **debats de política general** donen l'oportunitat de fer un tractament global de les actuacions polítiques amb la participació de tots els grups parlamentaris; possibiliten la discussió àmplia i profunda de les opcions de l'Executiu, la confrontació d'idees i de temes d'actualitat política d'una manera oberta i positiva; i, fins i tot, permeten que, donat el ressò mediàtic d'un debat general, el ciutadà, sigui més participat de la vida política i parlamentària.

*Art. 123, 124, 125 i 126 del Reglament del Parlament

Les resolucions derivades de proposicions no de llei*

L'objectiu de les **proposicions no de llei** és que el Parlament adopti **resolucions** que requereixen al Govern que actuï o es manifesti en una determinada direcció. El resultat és, doncs, un manament adreçat a l'Executiu, aprovat pel Parlament sense intervenció del Govern.

Les **proposicions no de llei**, que han de ser subscrietes com a mínim per un grup parlamentari o per un diputat amb la signatura de quatre diputats més, es formulen per escrit i, després de ser admeses per la Mesa, es tramiten en ple o comissió.

Sobre els textos de les **proposicions no de llei** formulades, els grups parlamentaris poden presentar esmenes de modificació, de supressió o d'addició d'alguns o tots els punts en el termini de set dies a partir de la publicació al BOPC de la tramesa a la comissió competent. També es poden presentar esmenes transaccionals negociades entre els grups. En el debat que té lloc en el si de la comissió se sotmet a votació la part dispositiva de la **proposició no de llei** i les esmenes. Finalment, el text aprovat es publica al BOPC en forma de **resolució** que insta el Govern a actuar en una determinada



direcció i a retre'n comptes en un termini de quatre mesos, tret que s'indiqui un altre de diferent.

En realitat, tot i que el Reglament del Parlament ho preveu, actualment és poc habitual que les **proposicions no de llei** es tractin en el Ple. Si la qüestió plantejada ho requereix, la Mesa del Parlament d'acord amb la Junta de Portaveus pot decidir que se sotmeti a votació al Ple. En les quatre primeres legislatures era més habitual que les **proposicions no de llei** es debatessin al Ple. A la I legislatura, el 41% de les **resolucions** van ser aprovades al Ple i a la IV legislatura, el 32%. La inflexió es va manifestar a la V legislatura, període en què només es van tractar al Ple un 8% de les **proposicions no de llei**.

El total de **resolucions** aprovades pel Parlament des de la I fins a la VI legislatura ha augmentat considerablement. A la taula següent es posa de manifest aquest increment.

Resolucions aprovades pel Parlament de Catalunya	
legislatures	resolucions
I (1980-1984)	149
II (1984-1988)	165
III (1988-1992)	246
IV (1992-1995)	237
V (1995-1999)	965
VI (1-4 per. sessions nov. 1999- juny 2001)	858

En el primer any i mig de l'actual legislatura el Parlament ha adoptat 858 **resolucions**. Comparat amb el primer any i mig de l'anterior legislatura, període en què es van aprovar 377 **resolucions**, l'increment és considerable: un 128% més.



De les resolucions aprovades a la VI legislatura, el 6% han estat adoptades al Ple -la majoria de les quals són de creació de comissions i de designacions de càrrecs- i el 94% en comissió. Les comissions del Parlament que més resolucions han adoptat en l'actual legislatura són: la de Política Territorial (32%), la de Política Cultural (20%) i la de Política Social (19%).

*Art. 134 i 135 del Reglament del Parlament

Les mocions subsegüents a interpel·lacions*

Formulant una interpel·lació al Govern, els diputats o grups parlamentaris poden demanar-li quins són els criteris, els motius o els propòsits del seu capteniment, les actuacions realitzades o els projectes en qüestions de política general que siguin de la seva competència o d'algun dels seus departaments. Al Govern se li reserva la facultat de designar el membre que ha de respondre.

Tant el Reglament del Parlament com la Llei 3/1982 del Parlament, del President i del Consell Executiu disposen que el subjecte a qui va adreçada la interpel·lació és el Govern, que és qui n'ha de retre comptes. El conseller que hi intervé ho ha de fer en nom del Govern, no com a responsable d'un departament.

La interpel·lació es diferencia de la pregunta oral perquè pot ser presentada tant per diputats com per grups parlamentaris, perquè el tema de què tracta és més ampli i fa referència a qüestions de política general; perquè se substancien sempre al Ple en debats per als quals es disposa de més temps, i perquè poden donar lloc a la presentació d'una moció en la qual el Parlament demana al Govern que dugui a terme una actuació determinada. No obstant això, un cop acabat el període de sessions, les interpel·lacions pendents poden tramitar-se com a preguntes amb resposta per escrit que cal contestar en el període intermedi o de sessions següent.



Les **interpel·lacions** poden ser ordinàries o urgents. L'ordinària ha de ser inclosa a l'ordre del dia del Ple, com a mínim deu dies després de la seva publicació al BOPC i com a màxim a la quarta sessió plenària posterior. A la pràctica parlamentària, no obstant, no se segueixen exactament aquests terminis. En un període de sessions correspon a cada grup parlamentari una interpel·lació per cada quatre diputats o fracció. Per a la substanciació s'aplica el criteri de prioritats en la presentació, tret de les **interpel·lacions** dels grups que no hagin consumit el nombre que els corresponia, que tindran prioritats en la inclusió dels ordres del dia del Ple següents.

Quan, per motius polítics o d'oportunitat, es formula una **interpel·lació** d'urgència, s'ha de presentar al Registre de l'Oficialia Major entre el dilluns i el dijous anteriors a la setmana en què s'ha de substanciar davant el Ple. Aquestes **interpel·lacions** són ordenades segons la prioritats en la presentació. En un període de sessions, cada grup parlamentari té dret a la tramitació pel procediment d'urgència d'una **interpel·lació** més una altra per cada quatre diputats del grup. En una sessió plenària només es pot incloure una **interpel·lació** d'urgència de cada grup parlamentari.

El procediment davant el Ple és establert al Reglament del Parlament: torn d'exposició del diputat o grup interpel·lant sobre qüestions de política general (10'); resposta d'un membre del Govern sobre la qüestió plantejada (10'); rèplica del diputat interpel·lant (5'); contrarèplica del membre del Govern (5').

Posteriorment, i fins a les 24 h de l'endemà de la substanciació de la **interpel·lació** davant el Ple, el diputat o grup parlamentari que la va formular pot presentar una **moció** subsegüent, sobre la qual la cambra s'ha de pronunciar o manifestar-ne la posició a la sessió plenària següent, on es debat i es vota.

L'aprovació d'una **moció** passa per les següents fases: el diputat o grup parlamentari presenta per escrit la **moció** subsegüent a la Mesa, que, si l'accepta, ordena que s'inclougui a l'ordre del dia de la sessió plenària següent; fins una hora abans del Ple, els grups poden presentar o transaccionar esmenes; la **moció** subsegüent es debat al Ple, i hi intervé primer el diputat interpel·lant; després, un representant de cada grup que hagi presentat esmenes i un per cada grup que no



n'hagi presentat: acabades aquestes intervencions, i després que el diputat interpel·lant hagi manifestat quines esmenes ha acceptat, la **moció** se sotmet a votació. En cas que s'aprovi, el Govern ha de donar-hi compliment en un termini de quatre mesos, tret que el text n'indiqui un altre de diferent.

Una limitació respecte al contingut de la **moció** subsegüent a una **interpel·lació** és que, d'acord amb la Llei 3/1982, en cap cas no pot ser de censura; tanmateix, en alguna ocasió, els grups parlamentaris de l'oposició han donat a la **moció** un caràcter de reprovació contra l'actuació d'algun conseller o d'algun departament. També pel que fa al seu contingut, el Reglament requereix que la **moció** sigui congruent amb la matèria objecte de debat a la interpel·lació, a criteri de la Mesa.

Com les **resolucions**, el nombre de **mocions** conseqüència d'una **interpel·lació** han augmentat considerablement en les dues darreres legislatures. Ho podem comprovar en la següent taula:

Mocions aprovades pel Parlament de Catalunya	
legislatures	mocions
I (1980-1984)	81
II (1984-1988)	30
III (1988-1992)	68
IV (1992-1995)	88
V (1995-1999)	163
VI (1-4 per. sessions nov. 1999- juny 2001)	117

En el primer any i mig de la VI legislatura s'han aprovat 117 **mocions**, mentre que en el primer any i mig de la V se'n van aprovar 63, el que significa un increment d'un 86% més de mocions en el mateix període de temps.

*Art. 128, 129, 130 i 131 del Reglament del Parlament



Control del compliment de resolucions i mocions*

Un cop adoptada una **resolució** o una **moció**, les comissions corresponents per raó de la matèria han de controlar-ne el compliment del Govern. Si no s'especifica termini concret, el Consell Executiu ha de complir el que es disposa dins dels quatre mesos posteriors a l'endemà de la publicació al BOPC. En el cas que en el text s'indiquin diversos terminis, l'obligació de notificar-ne el compliment es produeix al final del darrer termini.

La comissió corresponent ha de manifestar el seu criteri respecte al compliment o no de la **moció** o **resolució**, si ho sol·licita un diputat. Si no es compleix, i a petició d'un grup parlamentari o de qualsevol membre de la comissió, l'assumpte passarà automàticament a l'ordre del dia del proper Ple.

El criteri de la comissió no és necessari quan l'incompliment és constatable objectivament per manca de la tramesa de la documentació requerida dins del termini i en la forma escaient o si el Govern no ha sol·licitat una sessió informativa sobre aquesta qüestió.

*Art. 131 i 135 del Reglament del Parlament



Bibliografia

Barceló, Mercè i Vintró, Joan (coord.): “La funció d’impuls de l’acció política i de govern” a *Dret Públic de Catalunya*, Cedecs Editorial, Barcelona, 2001.

Ciurana i Llevadot, Jaume: *Mecanismes d’intervenció i influència del govern en el funcionament del Parlament de Catalunya*, Barcelona, 1992 (treball mecanografiat).

Embid Irujo, Antonio: *Los parlamentos territoriales*, Ed. Tecnos, Madrid, 1987.

Folchi Bonafonte, Imma: “Los debates de política general y monográficos”, *Parlamento y Control del Gobierno*, V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, Pamplona, 1998.

Reboredo i Civeira, Rosa: “Más allá del control parlamentario, el impulso político”, *Parlamento y Control del Gobierno*, V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, Pamplona, 1998.

Subirats, Joan: “Impuls i control de l’acció política i de govern”, a *Comentaris sobre l’Estatut d’Autonomia de Catalunya*, Institut d’Estudis Autònomic, 1988.

Subirats, Joan i Vintró, Joan: “El Parlamento de Catalunya y su función de impulso político”, a *Revista de Estudios Políticos* núm. 23, Madrid 1981.

Vintró i Castells, Joan: “Los procedimientos no legislativos”, a *Parlamento y derecho*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1991.

Viver i Pi-Sunyer, Carles: “Alguns problemes jurídics a l’entorn de l’activitat de direcció política dels executius”, *El Govern a la Constitució espanyola i als Estatuts d’Autonomia*, Diputació de Barcelona, 1985.

Reglament del Parlament (1980), Publicacions del Parlament, Barcelona, setena edició 1999.

Llei 3/1982 del Parlament, del President i del Consell Executiu de la Generalitat i modificacions posteriors