

LA QUALITAT DE LES NORMES: EL PARLAMENTARISME RACIONALITZAT O LA IRRACIONALITAT DEL PROCEDIMENT LEGISLATIU

13 de desembre de 2021

Prof. Dr. Joan Ridao
Director de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern
Generalitat de Catalunya

INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS
CONSELLERIA PRESIDÈNCIA
GOIB

1- REPARLAMENTARITZAR EL SISTEMA POLÍTIC ESPANYOL. SITUACIÓ A LES CORTS GENERALS

INTRODUCCIÓ

•El sistema parlamentari dibuixat pel constituent de **1978** situa les **Corts Generals** en el centre de la vida política

-com a únic òrgan de **legitimitat democràtica directa**

-amb les **funcions constitucionals** més rellevants d'actualització de la voluntat constituent a través de

- investidura del president del Govern (pas previ a la formació del Govern)
- l'exercici de la potestat legislativa
- l'aprovació del pressupost
- el control i impuls de l'acció del govern
- la funció electiva (dels principals òrgans constitucionals: TC, CGPJ, Defensor del Poble, TCu...)

- En els **darrers anys hem assistit a una situació en què el Parlament no ha complert amb normalitat cap de les seves funcions constitucionals**, amb el menyscabament que això suposa per al sistema democràtic i la paràlisi institucional:

- **bloqueig investidures** (no formació del Govern: 20/12/2015 Rajoy renuncia a sotmetre's a investidura i Sánchez fracassa amb Cs = dissolució anticipada; 28/04/2019, intent fallit de Sánchez

- activitat legislativa condicionada per la **legislació d'urgència** (crisi econòmica i pandèmia)

- successives **pròrroques pressupostàries, tot i el redreçament a partir de finals de 2021**

- corró de la majoria per **evitar l'admissió d'iniciatives de control** (inadmissió per la Mesa)

- **bloqueig** en la renovació dels membres dels òrgans constitucionals

- Cal tenir en compte el **context de polarització política (en part associat al pluralisme de l'estat de partits)**: malestar social producte del deteriorament de la prosperitat + increment de les desigualtats + por transformacions. Fenomen global.

ANÀLISI DE LES RAONS

1. La posició de les CG en el sistema parlamentari i el **model excessivament racionalitzat**:

- La CE opta per un sistema parlamentari de govern racionalitzat, que reforça la posició de l'Executiu en front de les CG (tot i ser dipositàries de la voluntat general)

- En aquesta decisió hi pesà tant **l'experiència històrica** (sobretot 2a República) i també a nivell europeu (inestabilitat període entreguerres).

- Durant la **Transició**: la necessitat de dotar la **màxima estabilitat** al Govern, davant l'atomització partidista del període. S'importen els mecanismes alemanys (LFB-antídoto problemes Weimar).

2. En aquest context, el sistema parlamentari de govern es construeix a partir de diferents elements tendents a dotar d'**estabilitat** l'Executiu, en el sentit que la seva intervenció és decisiva en diferents qüestions.

MESURES DE REFORÇAMENT DE L'EXECUTIU

A) MESURES DE TALL ELECTORAL: el sistema electoral és **proporcional** però amb un important **biaix majoritari**, reduint la complexitat manifestada a les urnes (LOREG, d'acord amb el decret llei de mesures electorals de 1977).

- El sistema combina la **fórmula d'Hondt**, el prorrateig provincial (2 escons), un nombre reduït de diputats (350) i una barrera del 3%. Tot i els canvis operats en el sistema de partits (emergència de nous actors polítics a partir 2007, 15-M, etc), la LOREG continua sense reformes i mena encara al bipartidisme (trenat en part amb el bi-bloquisme actual).

B) ESTAT DE PARTITS

L'opció per **llistes tancades i blocades** fa descansar tot el poder en les cúpules dels Partits (controlen qui concorrerà, ordre a les llistes, administra les subvencions).

Això fa que a la dialèctica pròpia del sistema parlamentari Parlament-Govern (contraposició majories-minories), s'hi afegeixin les **dinàmiques pròpies del funcionament dels partits polítics**.

C) REGLES DE FUNCIONAMENT INTERN DE LES CAMBRES (Reglaments parlamentaris CD/Senat)

- Tot el protagonisme recau en els **grups parlamentaris**: parlamentaris individuals només poden fer preguntes i sol·licituds d'informació. Les subvencions i la dotació de mitjans corresponen als grups (tret del GP Mixt);
- Es reforcen les **majories parlamentàries**: paper residual de les minories per impulsar comissions investigació, debats específics, decidir ordre dia sessions, configuració de la Mesa...
- S'atribueix el màxim protagonisme a la **presidència del Govern** (epicentre del sistema polític):
 - La **investidura només vincula al CD**, i no s'estén a la resta del Govern
 - **Facultat exclusiva de dissolució de les Cambres** (no compensat amb censura ordinària)
 - **Plantejament de la qüestió de confiança** (tot i que requereix deliberació prèvia en el Consell de Ministres)
 - La **censura és constructiva i no hi cap la moció de censura individual**.

D) EN PARTICULAR, INICIATIVA LEGISLATIVA PRESSUPOSTÀRIA EXCLUSIVA

En els **governos en minoria** és una prova de foc, doncs mesura el grau de suport i la capacitat d el lideratge. Un revés del Govern comporta (convencionalment) la dimissió

Quan l'art. **134 CE** atribueix al Govern l'elaboració i al Parlament l'aprovació no reflexa la realitat de les coses: el Govern té la iniciativa exclusiva, però no només elabora sinó que pilota tot el procés gràcies a una sèrie de **limitacions que dificulten el debat/esmena**.

La modificació de l'art. **135 CE** hi ha afegit nous límits en nom de **l'estabilitat pressupostària**

ANOMALIES OBSERVADES

A) PRÒRROQUES I FI DEL PRINCIPI D'ANUALITAT PRESSUPOSTÀRIA

La praxi dels darrers anys ha evidenciat algunes **irregularitats**:

- 2015: Rajoy aprova el pressupost en la imminència de les eleccions, condicionant l'eventual nou Govern sortint de les urnes.
- El Govern decideix si complir amb la funció constitucional de presentar els Comptes al Congrés abans del 31 d'octubre, en funció del càlcul sobre les possibles majories d'aprovació: conseqüentment, successives pròrroques (els de 2015 fins a 2017, i els de 2017 fins a juliol de 2018); més pròrroques en 2019 i 2020 (l'intent fracassat de 2019 va conduir a la dissolució i a eleccions).
- Millora de la situació (2021): primera vegada des de 2015 que s'aproven 2 pressupostos seguits sense pròrroga (els pressupostos de 2017 i 2018 van ser aprovats a meitats de l'any, i van ser prorrogats fins nous pressupostos de desembre 2021).

B) UN PARLAMENT QUE NO LEGISLA

Un dels elements més característics del darrer període és la pèrdua de centralitat del Parlament com a legislador:

- La **substitució de les lleis ordinàries pel decret-llei** s'ha emparat en la extraordinària i urgent necessitat (pressupòsit habilitant art. 86 CE) durant la crisi econòmica i la pandèmia de la COVID-19. El TC s'ha mostrat condescendent. Els avantatges/privilegis processals d'aquestes normes amb força de llei s'esdevenen irresistibles pels governs.
- **Abús del veto pressupostari** (ja hem al·ludit abans): Rajoy (40 vetos en la XII legislatura), dos contestats per la Mesa. Resposta amb la interposició de conflictes d'atribucions (STC 34/2018 i 44/2018).

C) BANALITZACIÓ DEL CONTROL DE L'ACCIÓ DEL GOVERN

El **control** és una de les vies que permet a les minories presents a les Cambres qüestionar les polítiques governamentals. Per contra, s'observa una pèrdua de rellevància dels instruments de fiscalització de l'Executiu:

- La Mesa ha inadmes amb arguments discutibles iniciatives sobre la Monarquia, Catalunya, qüestions sobre la distribució territorial del poder.
- Es va impedir controlar el Govern en funcions (amb argument que s'havia trencant la relació fiduciària Govern-Parlament, de forma que les Cambres constituïdes no tindrien res a dir sobre l'activitat del Govern (declarat inconstitucional STC 124/2018 FJ 7)).

D) PARÀLISI EN LA DESIGNACIÓ PARLAMENTÀRIA DELS MEMBRES DELS ÒRGANS CONSTITUCIONALS

La renovació dels òrgans constitucionals que depenen de les CG s'havia vingut fent amb certa normalitat en base a un sistema de quotes i amb la intervenció decisiva dels dos grans partits a nivell d'Estat.

- Per bé que s'havien produït alguns problemes històricament (TC o CGPJ, 2004-2008), finalment sempre s'havia arribat a l'acord.
- Situació més preocupant: CGPJ (actual va finir mandat a finals de 2018); TC: renovació polèmica (inidoneïtat d'alguns càrrecs); RTVE va haver de designar una administradora provisional durant mesos.

2- RECUPERAR UN CLIMA CONSENSUAL. EL PARLAMENT DE CATALUNYA

INTRODUCCIÓ

A diferència del CD i del Senat, el Parlament de Catalunya ha realitzat diverses **reformes en profunditat** del seu Reglament (la més important el 2005) i

- eliminat la majoria de vestigis característics del parlamentarisme racionalitzat;
- simplificat alguns procediments (legislatiu, pressupostari);
- fomentat la transparència i la publicitat de l'activitat i les sessions;
- obert el Parlament a la societat.

ALGUNS ASPECTES DE LA REFORMA

1. L'ESTATUT DELS DIPUTATS

- previsió de les declaracions d'activitats i bens;
- creació d'un registre d'interessos;
- “sanció” del transfuguisme (reintroducció de la figura del diputat no adscrit).

2. L'ORGANITZACIÓ DEL PARLAMENT

- organització de les comissions segons l'esquema del Govern;
- creació de subcomissions especialitzades;
- creació de les comissions específiques (estudi, investigació i seguiment): Pla de treball + participació experts;
- legitimació per crear comissions d'investigació a les minories;
- creació de la comissió de peticions (i e-peticions) + procediment peticions davant el Parlament europeu.

3. LA PUBLICITAT DELS TREBALLS PARLAMENTARIS

- abolició de les sessions secretes (pressupost intern, qüestions relatives a l'estatut dels diputats). Regla general: **publicitat**
- obertura de les comissions (abans només mitjans de comunicació).
- retransmissió de totes sessions (Canal Parlament);
- ampliació durada dels períodes de sessions.

4. SIMPLIFICACIÓ DEL PROCEDIMENT LEGISLATIU (MÉS ÀGIL I PARTICIPATIU)

- equitat entre projectes i proposicions de llei** (supressió debat presa en consideració de les proposicions): debat de totalitat;
- participació entitats i grups socials: **audiències**;
- debat acumulat de les esmenes**;
- veto pressupostari: darrera paraula la Mesa** (proposició) i la Mesa de la comissió (esmenes);
- simplificació i especialització del debat pressupostari**: debat de totalitat i intervenció de les comissions legislatives.

5. CANVIS EN ELS INSTRUMENTS D'IMPULS I CONTROL DE L'ACCIÓ POLÍTICA I DE GOVERN

- regulació de les preguntes orals en Ple (sessió de control);
- convocatòria de debats generals (específics) per les minories: 1/4 diputats o grups que representin 1/5
- interpel·lacions “urgents” (presentades abans de cada sessió plenària). Substanciació segons contingent.
- possibilitat de compareixença del president en Ple o DP (o comissió a petició pròpia)

6. ELECCIONS I DESIGNACIONS QUE CORRESPON FER AL PARLAMENT

- introducció del *hearing*
- possibilitat de revocació

7. RELACIONS PARLAMENT-ALTRES INSTITUCIONS

- modificació del mecanisme de relació amb els comissionats (SG i SC).
- s'afegeix CCMA i CAC

PROBLEMES SUBSISTENTS:

1. Extrema **polarització política** post-procés
2. **TC: doctrina restrictiva funcions qualificació membres de la Mesa** i judicialització decisions
3. **Comissions investigació:** nul·la col·laboració alts càrrecs i autoritats de l'Estat (doctrina restrictiva del Consell d'Estat)
4. **Bloqueig institucional per la renovació càrrecs** (en part tributària de la polarització)
5. **Activitat legislativa molt condicionada per la legislació d'urgència** (darrerament lectura única)
6. **Pròrrogues pressupostàries: dependent si és any electoral.**

3- ESPECIAL REFERÈNCIA AL PROCEDIMENT LEGISLATIU. COM EVITAR LA “MAJORITZACIÓ” DE LA MAJORIA I POTENCIAR EL PAPER DE LES MINORIES.

- **Objectiu:** assolir un **procediment legislatiu àgil i participatiu** centrat en els grans debats **polítics de fons**, i alhora propiciar una **producció legislativa de qualitat**.
- L'examen que segueix, se centra en l'existència encara d'una **praxi procedimental legislativa que no respecta els drets de les minories**, i doncs el dret d'aquestes a exercir el seu encàrrec representatiu.
- Per solventar aquesta problemàtica, cal operar determinades **reformes** que facin que les persistents prerrogatives dels governs cedeixin a favor d'un **enfortiment del rol de les minories (evitar atròfies residus parlamentarisme racionalitzat)**.

1. EL PROCEDIMENT LEGISLATIU COMÚ, A REVISIÓ

◦Es tracta d'un **acte complex de matriu "vuitcentista"**: la culminació d'un llarg iter parlamentari compost per diverses fites llargues i reiteratives ("irritants"), construït sobre el dogma de les tres lectures (característic del parlamentarisme individual).

◦En el cas **CG** s'afegeixen 2 problemàtiques:

a) que el **procediment legislatiu està fortament constitucionalitzat** (cap. segon T III CE): més complicada la possibilitat d'innovar;

b) el **sistema bicameral** (art. 66.1.2 i 90 CE). Objecte possible revisió dins eventual reforma Senat.

◦En la seva actual configuració **es limiten possibilitats de participació de les minories**: posició prevalent de l'Executiu i la majoria de suport: la consecució d'una determinada majoria com a fórmula d'integració de voluntats imposa reforçar el paper de les minories a través de:

a) **potenciar la dimensió política** (negociació i acord);

b) **articular fórmules de participació** ciutadana i dels grups d'interès.

A. FASE LIMINAR: LA CONTROVÈRSIA SOBRE L'ABAST DE LES FUNCIONS DE QUALIFICACIÓ DE LES MESES PARLAMENTÀRIES.

- Una de les qüestions més espinoses és la **delimitació de les funcions de qualificació i admissió a tràmit d'iniciatives parlamentàries** i la seva **relació amb art. 23.2 CE** (dret fonamental representació política).

- **Problemàtica no nova, però ha aflorat amb recent doctrina TC (procés a Catalunya)** i traslladat Congrés Diputats (monarquia, amnistia). TC ha admès que la seva doctrina és “evolutiva”:

- **Fins a mitjans 90: àmplia potestat qualificadora.** Causes no admissió: contrària a dret, manifestament inconstitucional, inequívocament estranya al procediment establert (STC 205/1990, per totes).
- A partir STC 95/1994 i 124/1995: comprovació requisits formals (no material): el Ple compleix important funció representativa, ha de poder defensar/rebutjar iniciatives o discutir sobre adequació ordre constitucional (STC 214/1995, FJ 2 i 10/2016, FJ 4). **No existeix dins 23.2 CE un dret fonamental a la “constitucionalitat” iniciatives.** No empara (art. 42 LOTC).

- Canvi jurisprudencial (STC 107/2016, 108/2016, 109/2016): control de viabilitat formal-material. Remarca inadmissió (potestativa) propostes “palesament” inconstitucionals. **Atribueix a Mesa un judici ex-ante de constitucionalitat.**
- Algunes **STC posteriors ja lliguen inconstitucionalitat amb “lo resuelto por el Tribunal Constitucional”, però matisant que la Mesa ha de ser “conscient”.**

Crítica: atribueix Mesa inferir existència de possibles contravencions de l'ordenament sota aparença tècnica. Permet emmascarar decisions polítiques (Ple?). Deixa de banda que el contingut material pot variar durant la tramitació (dret esmena). Des de l'òptica representació democràtica és **obstacle a debat públic.**

B. L'ITER LEGISLATIU POSTERIOR: PROPOSTES PER EVITAR RIGIDESES INNECESSÀRIES I AFAVORIR EL DEBAT POLÍTIC

• Sembla lògic que totes les iniciatives (projectes/propostes) es comencin a tramitar un cop admeses amb un debat general al Ple (debat totalitat) sobre principis-oportunitat.

- Possibilitat ja introduïda en alguns reglaments parlamentaris: Cat (art.116), Extremadura (art. 163) i Múrcia (art. 126).
- Resta cambres, les **proposicions de Llei** (expressió fonamental minories) han de superar prèviament debat **presa en consideració** (Illes Balears, art. 129). Projectes de Llei exempts i només hi ha debat totalitat quan s'han presentat esmenes totalitat.

• **Finalitzat debat totalitat** (un cop tancat termini esmenes articulat), s'obre moment de **negociació política** (audiències experts + ponència i comissió + supervisió tècnica lletrats).
Nota: audiències [només a Cat, And, Aragó, Astúries, Cantàbria, Extremadura, Múrcia i País Basc (Govern)].

- Les reunions i informes de ponència es limiten a constatar esmenes recomanades per la majoria, sense aprofundir en el debat (motivació política/tècnica). Cal que la ponència s'organitzi entorn a la **figura d'un relator** (Cat i Extremadura): empènyer treball i propiciar negociació.

- La **negociació en Comissió (debat esmenes "vives")**: hauria de poder debatre esmenes **transaccionals** a instàncies de qualsevol grup/diputat (no només esmenants origen), si són conegudes abans de fixar posició titular de l'esmena transaccional.

- **Evitar que debat final en Ple esdevingui una 3a oportunitat per defensar esmenes no acceptades** en ponència o comissió: debat general i polític sobre el text resultant. Substituir esmenes (moririen en comissió) per vots particulars generals al dictamen de la comissió.

2. LA LECTURA ÚNICA

- **Procediment que s'aparta de les regles generals** (pressupòsit habilitant: simplicitat, quan la seva naturalesa ho aconsella). Comporta supressió fases procediment comú i tramitació directa en Ple: **redueix la intensitat quantitativa i qualitativa activitat parlamentària**, en detriment *ius in officium* diputats (art. 23.2 CE).
- Àmplia coincidència doctrinal que les **circumstàncies consens + urgència no són justificació suficient**: ex reforma art. 135 CE. Però en els **usos parlamentaris** (criteri hermenèutic a tenir en compte), la manca de concurrència dels requisits no ha evitat lectura única si existia almenys cert grau consens. Alguns sector doctrinals distingeixen: les que conciten ampli suport (relleu polític) i paccionades.
- **TC s'ha mostrat oscil·lant**, però **ha acabat acceptant lectura única** (art. 135 CE), tot i no reunir pressupòsits habilitants, exigint possibilitat formular esmenes, per mostrar-se deferent amb el legislador (STC 204/2011, FJ 5; 238/2012, FJ 4; i ITC 9/2012).
- Això col·lideix amb el fet: **a) tramitació legislativa ordinària és l'acció idònia** per promoure aprovació llei; **b) també impedeix el debat polític**. Ha de ser excepcional, orientada a l'aprovació lleis que no requereixen un extens procediment deliberatiu per la seva escassa rellevància política (especialment en el sistema monocameral autonòmic).

3. LLEIS OMNIBUS

• Les regles de tècnica legislativa coincideixen en què **contingut lleis ha de ser homogeni, regulant una sola matèria, i regulant-la del tot** (si és possible). Amb tot, ordenament no ho exigeix excepte en alguns casos (art. 112 RPC). Per això, les lleis òmnibus són una pràctica habitual (per ex. lleis d'acompanyament pressupostari, que contenen disseny complet política econòmica). Problemàtic: **inseguretat jurídica, fins i tot arbitrietat** (art. 9.3 CE), pèrdua d'estabilitat de la llei, doncs adopten forma de reglament a la pràctica.

• TC ha posat l'accent (tot i advertir que no examina qüestions de tècnica legislativa) en certes pràctiques (*lex repetita*) o esmenes incongruents. Sobre lleis òmnibus ha dit que és una tècnica "errònia", però no inconstitucional: no lesionen cap precepte CE i no alteren sistema fonts (STC 120/2014). No aprecia vulneració seguretat jurídica, doncs heterogeneïtat de la norma no obsta que es delimitin les matèries i es coneguin amb la seva publicació oficial.

• **Error: no confondre lliure configuració del legislador amb la necessitat de disposar d'un ordenament clar.** La claredat de la llei + coherència ordenament ha de prevaldre també per lleis complexes, multisectorials.

• A més d'incloure dogma homogeneïtat en l'ordenament, **extremar la funció qualificadora de les meses parlamentàries.**

4. LA FUNCIÓ LEGISLATIVA PRESSUPOSTÀRIA

Abans de res, hi ha dues notes que caracteritzen aquest procediment, que si no milloren en dificulten el debat:

1. **Debat ferragós**, poc eficient a majoria cambres: A Cat: procediment més simple, amb debat de les seccions a les comissions legislatives corresponents.
2. **Cap regulació no resol el tema del control o supervisió de l'execució i legislació**. Els òrgans fiscalitzadors (Tribunal Cuentas o Sindicatura) realitzen una tasca vinculada al principi de legalitat, no eficàcia i eficiència activitat economicofinancera (tot i estar previst LOTCu i LSC).
3. Per solventar alguns d'aquests problemes és **urgent crear una Oficina pressupostària** (CG ja compta amb una regulació legal, que adscriu Oficina a SG i a PdC hi ha la previsió reglamentària, no dotada).

A CG no ofereix informació en línia i la que facilita és fragmentària (organismes autònoms, agències, sector públic resta fora conveni Govern-Oficina).

3. El veto pressupostari

Tant CE com estatuts preveuen com a singularitat que la intervenció dels parlamentaris en el procediment legislatiu pressupostari no ha de fracturar (sense conformitat del Govern) la confiança de què és dipositària el Govern: no es pot trencar la coherència del programa econòmic de l'Executiu.

- **TC ha identificat tradicionalment els paràmetres per qualificar l'adequació del veto del Govern**, en funció de la repercussió en els comptes i ha assignat a les meses el control formal i material, de caràcter tècnic-jurídic, no d' oportunitat o conveniència, a fi de garantir transparència i previsibilitat.

- **Gir jurisprudencial:** STC 53/2012 (abans 17/2019, 34/2018, 44/2018, 94/2018 i 139/2018) van suposar un gir, afectant *ius in officium*: requereix fonamentació a partir 3 paràmetres: Incidència efectiva sobre despeses i ingressos públics; b) afectació pressupost en vigor; c) identificable en crèdits concrets.

- **TC ha identificat veto estatal i autonòmic:** regulació Cat (art. 111.2 RPC) elimina prerrogativa Govern: a) atribueix decisió a Mesa (gran o comissió); b) no es pot denegar tramitació si iniciativa postposa efectes a un altres exercici pressupostari.

5. ÚS I ABUS DE LA LEGISLACIÓ D'URGÈNCIA

La **funció legislativa és una tasca cada dia més compartida Executiu-Legislatiu**, sobretot via decret llei (també en l'àmbit autonòmic, tot i controvèrsia doctrinal) (contingències crisi econòmica, COVID, etc.)

Aquesta **excepció principi divisió poders (pilar Estat Dret) s'ha de subjectar a pressupòsit habilitant**: extraordinària i urgent necessitat + límits materials + control parlamentari en termini 30 dies (validació) + "possibilitat" tramitar com a projecte llei (urgència).

Alguns **temors expressats tradicionalment per la doctrina, s'han verificat: entre 2008-2021, 263 decrets-lleis estatals (Cat: 150)**:

- a) les **"lleis" es presenten cada dia més com resposta necessitats inajornables**, en terminis peremptoris. Emmascara realitat: pragmatisme+eludir tramitació parlamentària ordinària. Estudis empírics (Aragón).
- b) **Control TC laxe** (deferència extrema).
- c) **Bri d'esperança: darreres sentències** no aprecien urgència (STC 110/2021 CNI Pablo Iglesias).

Solució: sense reforma CE ni estatuts, posar fre profusió decrets-lleis i consagrar prevalença llei formal:

- a) **Overruling TC** (superada fase excepcionalitat) i extremar rigor Govern i minories
- b) **Introduir preceptivament tramitació com a projecte de llei per via d'urgència**