



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

# **OBSERVACIONS I PROPOSTES JURÍDIQUES I TÈCNIQUES A LA REFORMA DEL REGLAMENT**

Barcelona, 21 de juny de 2017



## PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

I

### ANTECEDENTS

1. El dia 28 de març de 2017 la Mesa del Parlament va admetre a tràmit la proposta de reforma parcial del Reglament elaborada per la ponència conjunta designada com a conseqüència de la iniciativa de reforma impulsada pel Grup Parlamentari de Junts pel Sí, d'acord amb la disposició final primera i l'article 126 del Reglament. La proposta de reforma parcial del Reglament va ser publicada al BOPC núm. 371, de 29 de març de 2017.

2. La Mesa del Parlament va acordar, a sol·licitud d'una cinquena part dels diputats del Grup Parlamentari de Junts pel Sí, la tramitació d'aquesta iniciativa de reforma pel procediment d'urgència extraordinària. La tramitació posterior ha complert en aquests moments els tràmits de debat de totalitat, d'informe de ponència i de debat i aprovació en comissió. La Comissió de Reglament va elaborar el dictamen el dia 6 de juny de 2017, dictamen que va ser publicat al BOPC, núm. 431, de 7 de juny de 2017.

3. La Junta de Lletrats es va reunir el mateix dia 6 de juny per donar compliment al que estableix la lletra a) de l'article 11.1 dels Estatuts del Règim i el Govern interiors del Parlament de Catalunya i va considerar necessari fer observacions i aportacions a la proposta de reforma relacionades amb les funcions d'assessorament jurídic i tècnic que corresponen als Serveis Jurídics de la Cambra.

4. Amb relació al text de la reforma aprovat per la Comissió de Reglament, els Grups Parlamentaris Socialista i de Ciutadans han demanat dictamen al Consell de Garanties Estatutàries.



## PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

### II

#### CONSIDERACIONS GENERALS

1. Els reglaments parlamentaris són la màxima expressió de l'autonomia organitzativa i de funcionament de les Cambres. L'article 59 de l'Estatut d'autonomia reconeix aquesta autonomia i atorga al Reglament del Parlament un paper determinant en la regulació de tot allò que afecta l'activitat interna de la Cambra, inclosa la regulació dels drets i deures dels diputats i la intervenció dels grups parlamentaris en l'exercici de les funcions parlamentàries. L'article 60 del mateix Estatut estableix les regles bàsiques de les reunions i de les sessions del Parlament, la concreció de les quals es remet al Reglament.

2. El caràcter de norma bàsica i estructural que té el Reglament li atribueix una funció substantiva que va més enllà dels aspectes procedimentals o processals. Els reglaments parlamentaris són l'instrument mitjançant el qual s'articula i expressa la funció representativa dels diputats i diputades i, en aquest sentit, són "materialment" la principal norma configuradora del *ius in officium* parlamentari que garanteix el dret fonamental de l'article 23 de la Constitució, dret que en un sistema democràtic inclou de manera especial la protecció dels drets de les minories.

3. Per les raons anteriors és convenient que qualsevol reforma del Reglament compti amb el més ampli consens possible (com ha estat regla habitual en les successives reformes del Reglament del Parlament de Catalunya), tot i no ser imprescindible, i sigui especialment curosa i rigorosa en la seva formulació a l'efecte d'evitar situacions que puguin comprometre el bon funcionament dels òrgans parlamentaris o crear dubtes interpretatius innecessaris respecte de la seva aplicació que puguin incidir negativament sobre el desenvolupament del treball parlamentari i del dels serveis del Parlament.

4. Un cop substanciats els tràmits de ponència i de comissió, els lletrats encarregats d'assessorar aquesta tramitació presenten, consultada la Junta de Lletrats, unes observacions i propostes de caràcter jurídic i tècnic sobre el text del dictamen de la comissió. Tot això amb la voluntat de contribuir a la millora del text, tenint en compte la



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

possibilitat que ofereix l'article 121.5 RPC d'introduir modificacions durant el debat en el Ple per via d'esmenes tècniques o transaccionals, si així es considera oportú.

### III

### OBSERVACIONS

#### ARTICLE 48.5 i 118.4 bis

1. Com a conseqüència de l'aprovació de textos transaccional amb esmenes presentades a la proposta de reforma del Reglament, s'han introduït les modificacions següents:

*"Article 48*

*5. En els treballs de les comissions els diputats poden ésser assistits per especialistes, tècnics o membres d'entitats ciutadanes, en un nombre no superior al dels diputats, sense excedir en cap cas el nombre de dos assistents per grup".*

*"Article 118*

*4 bis. En els treballs de les ponències hi poden participar experts, tècnics o representants d'entitats, organitzacions i grups socials. Aquestes persones poden assistir a les reunions de les ponències i intervenir-hi, d'acord amb els criteris que estableixi la mateixa ponència. Els grups parlamentaris designen les persones que poden assistir a les reunions de les ponències, si escau, el nombre de les quals no pot ésser superior al dels diputats ponents del grup que assisteixin a la reunió".*

Aquestes modificacions afecten el funcionament de les comissions (art. 48.5) i de les ponències legislatives (art. 118.4 bis), en la mesura que obren la possibilitat que els diputats i diputades siguin assistits en les reunions d'aquests òrgans per especialistes, tècnics o membres d'entitats ciutadanes i que, en el cas concret de les ponències, aquestes persones puguin intervenir en les reunions. Cal fer notar que mentre l'article 48 RPC parla de "membres" d'entitats ciutadanes, en l'article 118 RPC es fa referència a "representants". Si no es pretén establir aquesta diferència deliberadament o



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

conscientment, per raons que no es desprenen del text, convindria modificar la forma de referir-se a aquestes persones, essent preferible utilitzar el terme “representant” en tant que atribueix una condició de major rellevància per justificar la seva possible assistència.

2. Pel que fa a les *comissions*, cal tenir present que són públiques, la qual cosa comporta que ja hi assisteixen persones que, en un moment donat, poden comunicar-se verbalment o per escrit amb els diputats. Per tant, el fet que aquesta interlocució s’elevi a rang reglamentari fa suposar (o podria fer-ho) que la voluntat que hi ha darrera de la reforma és que aquesta “assistència” s’institucionalitzi d’alguna manera. I això pot suscitar, com és lògic, escenaris i demandes que caldria preveure pel que fa al funcionament de la comissió. Per exemple, determinar com s’han d’acreditar els “assistents”, quin lloc poden ocupar a la sala o com poden interlocutar amb els diputats a què assisteixen.

La introducció d’aquest nou apartat a l’article 48 pot suscitar aquests problemes i, per tant, caldria ser-ne conscients i saber donar-los resposta. Al contrari, si s’entén que aquesta addició no ha de canviar l’actual situació, perquè ja existeixen canals informals de comunicació amb els membres de la comissió, caldria plantejar-se la necessitat d’eliminar-la per evitar equívocs o malentesos.

A banda d’això, no s’ha d’oblidar que les comissions són òrgans parlamentaris en els quals el debat polític preval per sobre del tècnic. Per tant, evidenciar de forma expressa que els diputats poden necessitar habitualment l’ajuda d’assistents podria induir a pensar que no tenen coneixements suficients per desenvolupar adequadament la seva funció com a representants electes.

3. Amb relació a la *participació* i *intervenció* d’experts, tècnics o representants d’entitats, organitzacions i grups socials a les *ponències*, es tracta d’una modificació encara més profunda, perquè significa portar el principi participatiu (que ja té al Reglament la seva regulació) a la dinàmica pròpia del treball parlamentari que, en principi, correspon als diputats i diputades, assistits pels serveis de la cambra.

La praxi parlamentària posa en relleu que en situacions molt concretes, les ponències han estat assistides per experts i tècnics coneixedors de la matèria. Però el que ara preveu el nou apartat 4 bis de l’article 118 va molt més enllà, perquè permet que aquesta assistència



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

sigui habitual i obre la porta a la intervenció directa en els treballs de ponència de representants d'entitats que tenen interessos en la llei que s'elabora. Encara que presumiblement no és la voluntat de la reforma, la participació en les ponències de representants d'entitats afectades per la regulació pot donar lloc a situacions de conflicte d'interessos i a possibles greuges comparatius entre entitats pel fet d'haver estat o no convidades a participar a les reunions.

A banda d'això, el reconeixement del dret a intervenir en les discussions en ponència introdueix un element de distorsió inevitable en la realització d'un treball que ja s'integra directament en l'exercici del càrrec de representant parlamentari i que, per tant, no hauria de ser compartit amb persones que no tenen la condició de diputats o diputades. La intervenció en els treballs ordinaris de les ponències de persones no electes i, de manera especial, de representants d'interessos aliens a la Cambra, tampoc s'adiu amb la prohibició de mandat imperatiu dels diputats (art. 57.3 EAC). També és oportú recordar la doctrina establerta en la STC 103/2013, de 25 d'abril, en el sentit de vincular a la condició personal de càrrec electe l'exercici del dret de participació de l'article 23 CE quan aquest càrrec és elegit democràticament pels ciutadans. Encara que aquesta sentència es refereix als càrrecs electes locals, la seva lògica interna permet també traslladar-la analògicament a l'àmbit parlamentari.

Per les raons exposades, seria convenient mantenir una diferenciació clara entre els instruments de participació d'experts o representants d'entitats en la tramitació de les lleis, que es poden substanciar per mitjà de compareixences davant la comissió o les ponències, d'un altres tipus d'intervenció que pot afectar la dinàmica ordinària del treball parlamentari de les ponències en tant que òrgans integrats només per diputats i diputades. Tot això sens perjudici de permetre ocasionalment la consulta a tècnics o experts quan la naturalesa d'una matèria ho faci convenient.

En aquest sentit, es suggereix una nova redacció de l'apartat 4 bis en els termes següents:

*“En els treballs de les ponències hi poden participar experts o tècnics si la ponència en considera necessari l'assessorament per raó de la naturalesa o complexitat de la matèria objecte de regulació”.*



## ARTICLE 55 bis i 70.7

1. Les modificacions que introdueixen els articles 55 bis i 70.2 afecten, respectivament, les reunions dels grups de treball i dels intergrups.

En ambdós casos, les modificacions tenen com a finalitat que les reunions d'aquest òrgans parlamentaris siguin preferentment públiques. Tanmateix, aquest criteri de publicitat, com a regla general, no té el mateix sentit en un i en altre cas, d'acord amb la diferent naturalesa amb què el Reglament concep els *grups de treball* i els *intergrups*.

2. Pel que fa als grups de treball, l'article 55 RPC els configura com a òrgans interns de la comissió, assimilats a les ponències. Són òrgans d'estudi per a temes de competència de la comissió que els crea i per aquesta raó el Reglament no preveu la publicitat de les seves reunions.

Amb l'article 55 bis es capgira aquesta situació sense que d'altra banda es modifiqui la naturalesa dels grups de treball. Per aquesta raó, el principi de publicitat com a regla general pot distorsionar l'activitat pròpia d'un grup de treball i seria més lògic preveure'l com una opció per al cas que una reunió o sèrie de reunions ho fessin convenient, així com la possibilitat de demanar la presència de terceres persones.

3. En el cas dels intergrups la situació no és equivalent perquè de l'article 70 RPC se'n desprèn clarament que la seva activitat ha de tenir projecció externa. Ho confirma el fet que, a diferència dels grups de treball, es reconeix als intergrups la capacitat per demanar la participació d'especialistes, tècnics o membres d'entitats ciutadanes. En aquest cas sí seria coherent, molt més que en el dels grups de treball, establir com a regla general la publicitat de les reunions.

4. D'acord amb les anteriors consideracions, es proposa una nova redacció d'ambdós preceptes en els termes següents:

*"Article 55 bis. Assistència i publicitat de les reunions dels grups de treball*



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

1. *Les reunions dels grups de treball poden ser públiques si aquests ho acorden.*
2. *Els grups de treball poden acordar que assisteixin i participin en les reunions especialistes i tècnics”.*

“Article 70 (addició d'un nou apartat)

7. *Les reunions dels intergrups són públiques. Tanmateix, a iniciativa de dos grups parlamentaris o de la tercera part dels seus membres, els grups de treball poden acordar que les reunions no siguin públiques”.*

### ARTICLE 56

1. La proposta de reforma del Reglament addiciona a l'article 56 un nou apartat 1 bis, amb la redacció següent:

*“1 bis. Les persones designades pel Ple del Parlament per a exercir funcions representatives o executives han de comparèixer davant l'òrgan parlamentari que ho acordi per majoria absoluta”.*

La redacció d'aquest nou apartat és poc precisa i acurada i pot donar lloc a problemes interpretatius quant al seu àmbit subjectiu d'aplicació i altres aspectes derivats. Queda clar que es refereix a persones (càrrecs públics, cal entendre), però ofereix molts dubtes el sentit de l'expressió “*per exercir funcions representatives o executives*”. Com veurem tot seguit, aquesta expressió fa difícil determinar quines persones quedarien incloses en el seu abast.

2. El primer dubte que sorgeix és a quina representació es refereix el precepte. Es tractaria de representar estrictament el Parlament o bé, en un sentit més ampli, de representar l'organisme o la institució de la qual les persones designades són membres?

En el primer cas, és difícil determinar una funció representativa del Parlament que no sigui la que exerceixen la Presidència de la Cambra o, si escau, les Vicepresidències. Però no sembla raonable que el precepte es vulgui referir a elles. Com tampoc als senadors





## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

designats pel Parlament, ja que aquests representen la Generalitat i no estrictament el Parlament, tal com es desprèn de l'article 61.a) EAC i de l'article 171 RPC.

En el segon cas, s'estaria fent una interpretació molt extensiva, perquè hi quedarien inclosos tots aquells càrrecs d'organismes i institucions de naturalesa molt diversa que haguessin estat designats pel Parlament. *A priori* es podrien incloure en aquest supòsit aplicatiu persones d'especial transcendència política o institucional, com seria el cas del mateix president de la Generalitat (que és elegit pel Parlament i ostenta la més alta representació de la Generalitat), el síndic de greuges, el síndic major, el president del Consell de Garanties Estatutàries, però també moltes altres de menor rellevància institucional només pel fet de tenir tots en comú una designació parlamentària i la funció de representar la institució o organisme per als quals han estat designades.

Un altre element a considerar és que en molts d'aquests supòsits la llei pròpia de cada institució o organisme ja regula les relacions amb el Parlament i ho fa sovint a partir de formats que preveuen explícitament les compareixences. Això donaria lloc, per tant, a una duplictat reguladora que podria plantejar problemes d'aplicació no desitjats.

3. Si l'expressió "funcions representatives" planteja els dubtes exposats, la de "*funcions executives*" tampoc està exempta d'inconvenients, perquè la majoria de càrrecs públics designats pel Parlament ho són d'organismes i institucions que no exerceixen funcions de naturalesa executiva o ho fan de manera residual o merament instrumental respecte de les que tenen atribuïdes. Cal recordar que la noció de funció executiva s'associa normalment als organismes de naturalesa administrativa. I encara que el Parlament designi alguns càrrecs que puguin encaixar amb aquest perfil, aquest no és l'àmbit més rellevant de les designacions d'origen parlamentari.

4. Cal fer referència finalment a tres altres problemes que suscita el nou apartat que s'addiciona a l'article 56 RPC. Un és la "desregulació" que comporta l'atribució a qualsevol "*òrgan parlamentari*" de la capacitat d'acordar la compareixença. El segon és el requisit que l'acord s'adopti per "*majoria absoluta*". Amb aquesta redacció es pot produir una contradicció o, com a mínim, una incongruència amb altres preceptes del Reglament que ja regulen compareixences de persones i càrrecs susceptibles de ser inclosos en el nou apartat 1 bis (des de les compareixences en comissió a què es refereix l'apartat 1 i la lletra



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

b) de l'apartat 2 del mateix article, a les compareixences específiques previstes al Reglament) que estan subjectes a unes pautes d'aplicació concreta pel que fa a quin òrgan parlamentari les ha de substanciar i a un règim d'acord per majoria simple. I el tercer, és la indefinició que presenta la referència genèrica a "l'òrgan" parlamentari que ho acordi, ja que no tots els òrgans parlamentaris són adients a aquests efectes per la naturalesa de les seves funcions

En conseqüència, es recomana que no s'incorpori al Reglament el nou apartat 1 bis de l'article 56 llevat que se'n faci una revisió a fons que elimini els problemes exposats.

### ARTICLE 67

1. L'aprovació d'una esmena en comissió ha introduït dues modificacions a l'article 67 RPC, sobre les quals és necessari fer unes observacions.

Una modificació ha estat la d'afegir a l'apartat 1 la paraula "testimonis" referida a les compareixences davant les comissions d'investigació. L'altra modificació és l'addició d'un nou apartat 4 que preveu les compareixences d'experts davant d'aquestes comissions per tal que donin la seva opinió sobre l'assumpte objecte d'investigació.

Cal deduir que les modificacions obeeixen a la voluntat de diferenciar dos tipus de compareixences davant les comissions d'investigació, de manera que la dels testimonis serien la de les persones que poden donar informació sobre els fets investigats, mentre que la dels experts tindria com a motiu aclarir aspectes tècnics relacionats amb la investigació.

2. El tractament diferenciat de les compareixences té importància pràctica perquè l'article 502 del Codi Penal tipifica com a delicte la incompareixença davant les comissions parlamentàries d'investigació de les persones que hi hagin estat requerides de forma legal i sota apercibiment de responsabilitat en el cas que el requeriment no sigui atès. I també tipifica com a delicte el fals testimoni d'aquests compareixents davant la comissió.



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

Amb la reforma introduïda en l'article 67 sembla que es vol distingir entre els compareixents que actuen en qualitat de "testimonis" –que serien els convocats en forma legal i sota apercibiment (apartat 1)–, dels que ho fan en condició d'experts i que compareixen sota el format d'una compareixença ordinària, com es desprèn de la remissió que el nou apartat 4 fa al procediment establert a l'article 58 RPC.

La diferenciació pot ser útil com a solució a la praxi de funcionament de les comissions d'investigació i per precisar quan una incompareixença pot donar lloc a responsabilitats penals. Tanmateix, la utilització de la paraula "testimoni" per referir-se a les compareixences obligatòries no sembla la més apropiada per diverses raons.

En primer lloc, perquè la noció de "testimoni" pot tenir un efecte limitatiu de l'abast subjectiu que poden tenir les compareixences obligatòries, les qual es caracteritzen, com ha assenyalat la doctrina penal, no per les condicions subjectives de les persones convocades, sinó per l'element *objectiu* que suposa el fet d'haver estat convocades d'una determinada forma i amb apercibiment de responsabilitat en cas d'incompareixença. La noció de "testimoni" en l'àmbit penal és més restrictiva i la seva utilització podria tenir l'efecte no desitjat de limitar els efectes d'una eventual incompareixença de les persones obligades.

En segon lloc, perquè la utilització de l'expressió "testimoni" pot induir també a error o confusió sobre la segona modalitat delictiva prevista a l'article 502.4 CP (fals testimoni), que castiga els convocats formalment a les comissions d'investigació per faltat a la veritat en el seu testimoni. En aquest cas, l'element determinant als efectes penals torna a ser la condició de "requerit" per comparèixer en forma legal i sota apercibiment per poder considerar aplicable l'article 502.4 CP (no la d'haver estat testimoni d'uns fets en el sentit general d'aquest terme).

Per aquesta raó, no es considera necessària l'addició de la paraula "testimoni" a l'apartat 1 de l'article 67, perquè quedi clar que els compareixents a què es refereix aquest apartat són els que estan obligats a comparèixer davant la comissió. Això ja es desprèn del que estableix l'apartat 1 de l'article 67 RPC (sobretot de les lletres c) i d)) i és suficient l'addició del nou apartat 4 per establir la diferència amb altres compareixents que només són



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

convidats en condició d'experts o especialistes tècnics no vinculats directament amb els fets investigats.

#### ARTICLE 77

La proposta de reforma modifica la durada dels períodes ordinaris de sessions del Parlament. Concretament, ho fa del període que va de l'1 de setembre al 31 de desembre, període que s'amplia quinze dies en preveure que començarà el 15 d'agost en lloc de l'1 de setembre.

La durada dels períodes de sessions no està establerta a l'Estatut, que remet al que fixi el Reglament. Es tracta, per tant, d'una decisió que cau sota l'àmbit de decisió propi de l'autonomia de funcionament del Parlament, amb l'únic límit que implica l'existència d'una reserva de regulació reglamentària i la condició que els períodes ordinaris de sessions siguin anualment dos.

De la proposta de reforma de l'apartat 1 de l'article 77 es desprèn que la voluntat de la reforma és la de reduir a la *meitat* el període de vacances parlamentàries de l'estiu, tot dividint el mes d'agost en dues quinzenes la segona de les quals passaria a ser considerada com a part del període de sessions que finalitza el dia 31 de desembre. Tanmateix cal advertir que aquesta segona quinzena no comença el 15 d'agost sinó pròpiament el 16 (la primera quinzena comprèn aritmèticament els dies 1 a 15).

Per tant, si aquesta és la voluntat de la reforma, seria més precís *substituir el dia 15 d'agost pel dia 16 del mateix mes* com a data d'inici del període de sessions.

Finalment, amb relació a aquesta modificació del període de sessions, cal fer notar que l'article 151.1 RPC, en regular el debat sobre l'orientació política general del Govern, estableix que aquest s'ha de fer a l'inici del període de sessions de "setembre", raó per la qual caldria revisar aquesta referència en coherència amb la modificació que s'introdueix a l'article 77.



## PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

### ARTICLE 80

L'aprovació de l'esmena núm. 28 ha introduït en l'apartat 1 de l'article 80 l'obligació de fer constar a les actes del Ple i de les comissions el sentit del vot de cada grup parlamentari i, si escau, dels diputats que voten en un sentit diferent al del grup al qual pertanyen.

Aquesta modificació fa aflorar les dificultats que ha suposat fins ara l'aplicació de l'article 96.1 RPC, que estableix que les votacions ordinàries han de permetre conèixer el sentit individual del vot, requisit que esdevé de difícil compliment quan s'aplica el procediment de votació electrònica. El compliment d'aquesta obligació de transparència es veu condicionat actualment per la manca d'una eina que permeti identificar el vot electrònic amb el d'un diputat concret. Aquesta relació només es pot deduir ara a partir del vot emès des d'un escó, però sense garantir que la persona que l'ocupa en una votació concreta és el diputat o diputada que el té teòricament assignat.

Per aquesta raó, es podria aprofitar la reforma del Reglament per introduir unes modificacions tendents a reforçar el que estableix l'article 96 per a les votacions electròniques en el Ple, mitjançant la introducció d'una clàusula que especifiqui que els diputats tenen l'obligació de votar des del lloc específic (escó) que tenen assignat. En aquest sentit, es proposa la modificació següent:

Article 96 (Addició d'un apartat 3)

*"3. Per a facilitar el compliment del que estableix l'apartat 1, els diputats han de votar des de l'escó que tenen personalment assignat. Aquesta regla també és d'aplicació als membres de la Mesa del Parlament després d'haver intervingut en un debat, d'acord amb el que estableix l'article 83.7".*

Òbviament, la introducció d'una clàusula com aquesta hauria d'anar acompanyada de l'adopció per part de la Mesa i de la Junta de Portaveus de les mesures necessàries per garantir l'assignació personalitzada de cada escó.



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

#### ARTICLE 81

1. L'article 81 RPC no és objecte de modificació per la proposta de reforma. Tanmateix, ha estat inclòs com a nou article susceptible de ser revisat, atès que s'han presentat diverses esmenes que l'afecten (esmenes 29, 30 i 31). Aquestes esmenes es refereixen concretament a l'apartat 3 de l'article 81 i tenen com a finalitat introduir en l'actual redactat diversos límits o condicions actualment no previstos perquè l'ordre del dia del Ple pugui ser alterat per incloure-hi un nou punt.

L'apartat 3 de l'article 81 RPC regula l'alteració de l'ordre del dia del Ple i estableix que quan es tracti d'incloure un nou assumpte, aquest ha d'haver complert els tràmits reglamentaris establerts, llevat d'un acord explícit en sentit contrari, per majoria absoluta. Una interpretació literal d'aquest precepte permet arribar a la conclusió que una majoria parlamentària relativament poc reforçada pot decidir tramitar al Ple qualsevol tramitació parlamentària malgrat que no hagi complert amb tots els tràmits previstos pel Reglament.

Aquesta regulació especialment laxa contrasta clarament amb les regles que estableixen altres reglaments parlamentaris sobre aquesta qüestió. El Reglament del Congrés dels diputats i tots els altres reglaments dels parlaments autonòmics són molt més estrictes perquè, tot i preveure també la possibilitat d'incloure un nou punt a l'ordre del dia prèviament fixat, la sotmeten a la condició que la iniciativa hagi seguit els tràmits reglamentaris corresponents o, si no és així, que la inclusió del nou punt s'acordi per unanimitat.

2. L'alteració de l'ordre del dia del Ple amb la finalitat d'incloure-hi un nou punt no és un tema merament formal o procedimental, perquè pot tenir un impacte considerable sobre els tràmits parlamentaris de la iniciativa afectada, tràmits que poden anar associats a l'exercici dels drets que configuren l'estatut dels membres del Parlament i, en definitiva, el que es coneix com el seu "*ius in officium*". Cal recordar que existeix una reiterada doctrina constitucional (...) que dedueix del dret fonamental de l'article 23 CE no només el dret d'accés als càrrecs públics en condicions d'igualtat (en aquest cas, el càrrec electe parlamentari), sinó també la garantia que el *desenvolupament* d'aquest càrrec es faci d'acord amb les normes específiques que regulen el seu exercici. En el cas dels diputats, aquest "estatut" és essencialment el Reglament, que reconeix i regula, entre altres



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

qüestions, els drets dels diputats i dels grups parlamentaris vinculats a les diferents tramitacions parlamentaris.

La jurisprudència constitucional ha considerat que el "*ius in officium*" dels diputats es pot veure vulnerat si no es respecten els drets constitueixen els seu nucli essencial. Segons aquesta doctrina, les infraccions de procediment no sempre determinen la vulneració del dret fonamental de l'article 23, però sí que ho fan aquelles que afectin drets que, en funció de la iniciativa de què es tracti, es puguin considerar com a bàsics de la funció representativa parlamentària.

Com es fàcil deduir del que s'acaba d'exposar, l'aplicació sense cap mena de límit o matis del que preveu l'apartat 3 de l'article 81 RPC pot resultar problemàtica per al *ius in officium* dels membres del Parlament perquè podria comportar l'omissió de tràmits *a priori* establerts pel Reglament que estan concebuts per exercir els seus drets bàsics, especialment quan es tracta de membres de les minories parlamentàries. L'efectivitat d'aquests drets dependria en aquest cas d'una majoria parlamentària que disposaria "*de facto*" del poder d'excloure la realització de tràmits establerts pel Reglament en garantia dels drets dels diputats i dels grups parlamentaris.

3. Aquest problema ha aflorat recentment amb ocasió de l'ampliació de l'ordre del dia per tal d'incloure-hi una proposta de resolució que es va tramitar i substanciar en el Ple del dia 17 de maig passat (relacionada amb el cas del Palau de la Música). En la reunió de la Mesa tinguda el mateix dia, el secretari general i el lletrat major del Parlament van manifestar que l'aplicació de l'article 81.3 RPC requereix una lectura compatible amb els drets bàsics dels diputats i, en conseqüència, ha de respectar en tot cas la prèvia admissió a tràmit de la iniciativa de què es tracti i el dret de presentació d'esmenes durant un termini raonable i proporcionat a la naturalesa de la tramitació. En aquesta direcció, la Mesa va acordar finalment que en el cas que es demanés l'alteració de l'ordre del dia del Ple a fi d'incloure-hi aquest punt, es donaria als grups parlamentaris un termini per a presentar esmenes fins al moment anterior al debat.

El debat produït a la Mesa al voltant de l'article 81.3 i la solució adoptada *ad hoc* fan evidents els problemes que planteja la literalitat de l'apartat i il·lustra al mateix temps sobre la conveniència de fer-ne una aplicació matisada i garantista quan no s'hagin complert els



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

tràmits reglamentaris corresponents, llevat que es produeixi un acord per unanimitat. Per tant, no seria imprescindible modificar la regulació actual, en el benentès que la pràctica aplicativa del precepte seguís el criteri adoptat en el supòsit exposat, que es respectuós amb els drets dels diputats, d'acord amb els paràmetres doctrinals del dret parlamentari comparat.

Això no obstant, atesa la rellevància d'aquesta qüestió es pot considerar justificada la modificació de l'apartat 3 de l'article 81 en el sentit de condicionar la seva aplicació al compliment dels tràmits reglamentaris que permetin a un assumpte d'ésser inclòs en l'ordre del dia del Ple o, si aquest no és el cas, al requisit de l'acord per unanimitat (o, com a mínim, exigir una majoria reforçada per tal de garantir millor els drets de les minories).

### **ARTICLE 93**

La proposta de reforma del Reglament estén el supòsit de delegació de vot previst a l'article 93 a les sessions de les comissions.

Amb relació a aquesta extensió cal recordar el caràcter excepcional que ha de tenir la delegació de vot, atesa la relació personal que s'estableix entre el dret de vot i el de representant parlamentari.

Un segon aspecte a considerar és la manca de fonament de la delegació en comissió perquè en aquest cas el Reglament ja preveu que qualsevol membre d'una comissió pot ser substituït per un altre membre del seu grup. Existint la figura de la substitució, la delegació deixa de tenir sentit. Cosa que òbviament no passa al Ple.

En tercer lloc, en un cas com aquest la delegació no només seria innecessària, sinó també contraproductent, perquè, un cop feta la delegació, només la persona que l'ostenta podria actuar en comissió sense la possibilitat de ser substituïda.

Per tots aquests motius es pot considerar que no és necessari ni funcional preveure la delegació de vot en comissió.





## ARTICLE 125 bis

1. L'article 125 bis estableix que les iniciatives legislatives que tenen un *contingut similar* es poden integrar en una única tramitació si els proposants respectius ho acorden. I afegeix que la Mesa del Parlament, un cop escoltada la Junta de Portaveus, ha de determinar el *procediment* per a integrar els textos de les iniciatives.

2. Amb relació a aquest nou article convindria precisar dues qüestions per fer-lo més coherent amb el paper que correspon a la Mesa i a la Junta de Portaveus respecte de les tramitacions parlamentàries. La primera és que no haurien de ser els grups interessats els que "acordin" la tramitació integrada. Els grups la poden demanar, però qui ho hauria d'acordar és la Mesa, escoltada la Junta de Portaveus. La segona observació és sobre la potestat que té la Mesa de "determinar" el procediment per integrar les iniciatives, que no es vincula amb cap procediment concret. Seria més correcte establir en el mateix Reglament quin ha de ser aquest procediment a fi de situar la decisió de la Mesa en un context més reglat.

La tramitació integrada també pot suscitar problemes d'aplicació no previstos en l'actual redacció, com són, per exemple, l'estat de tramitació de les iniciatives que ha d'actuar com a límit a la integració. I també altres aspectes derivats d'aquesta tramitació, que haurien de quedar definits en el Reglament per tal d'evitar problemes interpretatius posteriors.

D'acord amb el que s'acaba d'exposar, se suggereix com a redacció alternativa del precepte, la següent:

*"Article 125 bis. Integració d'iniciatives legislatives.*

*1. Els grups parlamentaris promotors d'una iniciativa legislativa poden demanar a la Mesa que s'integrin en una única tramitació amb altres iniciatives de contingut anàleg o similar.*

*2. La integració en una única tramitació requereix la conformitat dels grups promotors. Si un grup parlamentari no hi dona la seva conformitat, la tramitació integrada es pot aplicar, en tot cas, a les iniciatives dels grups que han donat la seva conformitat a aquesta tramitació.*



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

3. *La tramitació integrada només es pot demanar abans que hagi acabat el tràmit d'informe de ponència a què es refereix l'article 118.3.*

4. *Correspon a la Mesa del Parlament, escoltada la Junta de Portaveus, determinar si procedeix la tramitació integrada de les iniciatives d'acord amb l'apartat 1. Si s'acorda aquesta tramitació, la comissió competent ha de designar una única ponència. En el cas que s'haguessin designat ponències amb relació a alguna de les iniciatives afectades, la ponència única les substituirà.*

5. *La tramitació integrada implica la refosa en un sol text de les iniciatives afectades. La ponència única ha d'establir la refosa i reordenar, si escau, les esmenes presentades a les diferents iniciatives objecte de la tramitació integrada".*

### ARTICLE 135

1. La proposta de reforma de l'article 135 RPC modifica el seu apartat 2 per tal de permetre que una proposició de llei pugi ser tramitada pel procediment de lectura única a iniciativa d'un sol grup parlamentari, sense que calgui, per tant, una iniciativa conjunta de tots els grups parlamentaris com la que preveu actualment aquest precepte.

Amb relació a aquesta modificació s'han presentat diverses esmenes (núm. 1 a 7), que tenen com a objecte precisar o matisar l'abast de la reforma per diverses vies, com són l'exigència d'una majoria reforçada del Ple per acordar la tramitació en lectura única, l'exclusió d'aquest tràmit per a determinades lleis per raó de la matèria regulada, el reconeixement explícit de la possibilitat de presentar esmenes i que el Govern pugui exercir la prerrogativa prevista a l'article 111.2 del mateix RPC, o el respecte al dret que tenen els grups parlamentaris de poder demanar dictamen al Consell de Garanties Estatutàries (reconegut en la llei que regula aquesta institució).

2. Una primera observació tècnica que planteja la modificació de l'apartat 2 és l'atípica intervenció de la Junta de Portaveus en aquest cas, que s'estableix com un requisit previ perquè el Ple pugui adoptar l'acord de tramitació en lectura única. D'acord amb la naturalesa de les seves funcions, la Junta de Portaveus no interlocuta normalment amb el Ple sinó amb els òrgans rectors de la Cambra, especialment amb la Mesa. Per aquesta raó, quan el RPC preveu que la Junta de Portaveus sigui *escoltada* a l'efecte d'una



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

tramitació, com és el cas que aquí es planteja, seria lògic que ho fes respecte d'una actuació de la Mesa i no del Ple, en sentit similar al que preveu l'apartat 1 del mateix article 135.

3. Tot i que la proposta de modificació de l'apartat 2 de l'article 135 no incideix directament sobre com s'ha de realitzar el debat en lectura única i els requisits que ha de complir, diverses esmenes es refereixen a aquesta qüestió en la línia comuna, encara que no sempre coincident, de garantir els drets de les minories parlamentàries.

L'apartat 3 de l'article 135 estableix que el debat de la iniciativa legislativa en lectura única se subjecta a les normes establertes per als debats de totalitat i que, finalment, el conjunt de la iniciativa se sotmet a una sola votació. Aquest procediment és també el que estableixen l'article 150.2 del reglament del Congrés dels Diputats i la gran majoria de reglaments autonòmics. Tanmateix, cal remarcar que dins d'aquest format comú, hi ha diferències importants entre els reglaments parlamentaris i també en les seves praxis aplicatives, especialment pel que fa a la possibilitat de *presentar esmenes* en el procediment de lectura única.

Pel que fa a la possibilitat de presentar esmenes, cal tenir en compte que la remissió a les "*normes establertes per als debats de totalitat*" pot ser interpretada bé en un sentit restringit, com a referència a les regles del debat davant el Ple, bé en un sentit més ampli, com a sinònim de tramitació de totalitat, que inclouria també el dret de presentar esmenes d'aquesta naturalesa o fins i tot de més concretes.

Un repàs comparatiu entre reglaments parlamentaris posa en relleu l'existència de diverses solucions. En molts casos no es fa cap precisió al respecte, com succeeix en el cas del nostre reglament, però n'hi ha d'altres en els quals es preveu expressament el tràmit de presentació d'esmenes (per exemple, art. 154 del Reglament de les Corts d'Aragó i art. 155 del Reglament del Parlament de Navarra). En sentit contrari, alguns reglaments exclouen expressament el dret a presentar esmenes (per exemple, art. 136 del reglament del Parlament d'Andalusia i art. 129 del reglament de les Corts Valencianes). En altres casos, malgrat no estar expressament previst el tràmit d'esmenes, la praxi parlamentària s'ha decantat per la necessitat d'aplicar-lo, essent de destacar en aquest sentit el criteri que segueix el Congrés dels Diputats per l'aplicació de l'article 150.2 del



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

seu reglament (essencialment coincident en la seva redacció, com hem assenyalat, amb l'article 135.3 RPC).

Amb relació a l'exercici del dret d'esmena en el procediment de lectura única no hi ha un pronunciament explícit de la jurisprudència constitucional sobre la necessitat de garantir-lo. La doctrina continguda en les SSTC 234/2000, de 3 d'octubre; 35/2001, de 23 de febrer; 136/2011, de 13 de setembre; 44/2015, de 5 de març; 143/2016, de 19 de setembre i en el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries, núm. 19/2015 (FJ 2.1), analitza diverses qüestions relacionades amb aquest procediment parlamentari sense entrar directament en aquesta. D'altra banda, aquestes mateixes sentències i la més recent STC 185/2016, de 3 de novembre de 2016, es refereixen especialment als supòsits aplicatius de la lectura única (naturalesa o simplicitat de la iniciativa legislativa) i concedeixen a l'autonomia de les cambres un ample marge d'apreciació per a la seva interpretació i aplicació que el mateix Tribunal entén com un límit a la seva possibilitat de control.

Tanmateix, també és cert que en aquesta jurisprudència constitucional s'observa una preocupació envers la posició de les minories parlamentàries, que es reflecteix en algunes prevencions que cal tenir en compte. És el cas, per exemple, de les SSTC 136/2011, 44/2015 i 143/2016, que adverteixen que la reducció dels temps de tramitació pot tenir rellevància constitucional fins al punt d'alterar de forma substancial el procés de formació de la voluntat de la cambra, la qual cosa podria afectar l'exercici de la funció representativa inherent a l'estatut del parlamentari. També la STC 185/2016 destaca la rellevància constitucional que podria tenir, pel que fa al *ius in officium* dels parlamentaris, prescindir d'alguns dels tràmits necessaris o privar als diputats o als grups parlamentaris de les facultats reglamentàriament establertes.

Les consideracions que s'acaben d'exposar no permeten establir una conclusió categòrica sobre l'existència d'una exigència constitucional de respectar el dret d'esmena en el procediment de lectura única. Però sí que permeten posar en valor aquest dret des de la perspectiva dels *drets bàsics* que configuren el *ius in officium* dels diputats a l'efecte de garantir-los la màxima projecció i eficàcia. En aquest sentit, cal destacar que s'han presentat esmenes sobre aquesta qüestió, així com també altres esmenes que pretenen garantir aquests drets per la via més indirecta d'excloure determinades iniciatives



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

rellevants del procediment de lectura única, com també fan alguns reglaments parlamentaris (per exemple, l'art. 169 del reglament de l'Assemblea de Madrid i l'art. 119.3 del reglament del Parlament basc), o de sotmetre la decisió de tramitació en el Ple a una majoria reforçada.

4. Una altra qüestió que suscita la reforma de l'article 135 RPC és la relativa al dret dels grups parlamentaris a poder demanar dictamen al Consell de Garanties Estatutàries (CGE). La redacció actual del precepte no en diu res i la proposta de reforma tampoc hi fa cap referència.

Tanmateix, cal recordar que la petició d'aquest dictamen és prevista per al procediment de lectura única en l'article 26 bis de la Llei reguladora del CGE. Això implica que aquest tràmit s'ha de poder realitzar, la qual cosa no obsta perquè es pugui veure reflectit en el mateix Reglament, com proposa alguna esmena. En tot cas, és important recordar que la jurisprudència constitucional considera que la inobservança dels preceptes que regulen el procediment legislatiu pot viciar de constitucionalitat la llei resultant de la tramitació, quan aquesta inobservança pugui alterar de manera substancial el procés de formació de voluntat en el si de les cambres (SSTC 99/1987, d'11 de juny, i 103/2008, d'11 de setembre, entre d'altres).

Amb relació a la sol·licitud de dictamen al CGE, cal advertir tanmateix que l'article 26 bis de la Llei del CGE preveu que la sol·licitud s'ha de formular en el termini de dos dies a comptar de la publicació en el BOPC de la *proposta* del Govern (en el cas del projectes de llei) o de la Mesa o la Junta de Portaveus de tramitar la lectura única.

La nova redacció de l'apartat 2 de l'article 135 no estableix una relació amb l'apartat 1 que de manera inequívoca vinculi la tramitació en lectura única a iniciativa d'un grup parlamentari a l'existència d'una *proposta* al Ple feta per la Mesa o per la Junta de Portaveus. Ans al contrari, la nova redacció suggereix que el grup parlamentari pot sol·licitar directament al Ple aquesta tramitació. Per tant, si es fa aquesta interpretació del nou apartat 2 de l'article 135, es produiria un problema de sintonia amb l'article 26 bis de la Llei del CGE que és necessari evitar, perquè és evident que aquest precepte legal garanteix actualment el dret a demanar dictamen en el procediment de lectura única.



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

5. Un altre problema important que presenta la proposta de reforma derivat del caràcter autònom de l'apartat 2 respecte de l'apartat 1, és que l'apartat 2 no fa cap referència al requisit que la proposició de llei, per tal de ser objecte del procediment de lectura única, ha de complir la condició que ho permeti la seva "naturalesa" o la seva "simplicitat". Sense aquesta referència, es pot interpretar que la lectura única pot referir-se a qualsevol proposició de llei independentment del seu contingut o de la seva formulació.

Cal recordar que tots els reglaments parlamentaris estableixen aquest requisit tant pel que fa als projectes de llei com a les proposicions de llei, entenent que és de compliment necessari per aplicar aquest procediment legislatiu especial. I és lògic que sigui així, perquè, altrament, una majoria parlamentària tindria la capacitat d'aplicar-lo en qualsevol circumstància com a alternativa al procediment legislatiu ordinari, en evident perjudici dels drets de les minories. En conseqüència, caldria precisar que l'apartat 2 de l'article 135 només és aplicable en els supòsits que estableix l'apartat 1 del mateix article.

6. D'acord amb el que s'ha exposat en els punts anteriors i pel que fa a la modificació de l'apartat 2 de l'article 135, seria convenient que la redacció de la proposta deixés clar que no preveu un dret a demanar directament al Ple la tramitació per lectura única sinó el de presentar una sol·licitud perquè sigui la Mesa, escoltada la Junta de Portaveus, o la mateixa Junta de Portaveus, les que vehiculin aquesta proposta, tal i com actualment estableix el Reglament. També caldria que la redacció precisés que el requisit que estableix l'apartat 1 de l'article 135 d'aplicar el procediment de lectura única només quan la "naturalesa" de la iniciativa ho aconselli o la "simplicitat" de la formulació ho permeti, resulta igualment aplicable a les proposicions de llei. En funció d'aquestes dues observacions, es proposa la redacció següent:

*2. El grup parlamentari promotor d'una proposició de llei pot sol·licitar la seva tramitació pel procediment de lectura única. Correspon al Ple del Parlament, a proposta de la Mesa, escoltada la Junta de Portaveus o a iniciativa d'aquesta acordar-la, sempre que la proposició de llei compleixi els supòsits habilitants que estableix l'apartat 1. Si el Ple acorda la tramitació en lectura única, s'ha de procedir d'acord amb el que estableix l'apartat 3.*



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

**ARTICLE 207**

Com a conseqüència de l'aprovació de l'esmena 50, s'ha afegit a l'article 207.1 RPC una nova lletra g) amb el redactat següent:

*"g) Els pronunciaments judicials en què s'hagi constatat la lesió dels drets fonamentals dels diputats o dels ciutadans als quals representen per les decisions, els acords o els actes dels diferents òrgans parlamentaris".*

La finalitat de l'esmena sembla clara pel que fa a la voluntat de donar coneixement en el Portal de la Transparència del Parlament de les decisions judicials que puguin emparar els diputats en l'exercici dels drets relatius a l'exercici del seu "*ius in officium*".

Tanmateix, la redacció del text presenta alguns dubtes que seria necessari aclarir. El primer deriva de la denominació "pronunciaments judicials", que tècnicament no és massa precisa i que s'hauria de substituir per una referència a les sentències i interlocutòries (o resolucions, en termes més generals), que són els actes mitjançant els quals els tribunals poden adoptar decisions que emparin drets.

El segon dubte és el que planteja l'expressió "o dels ciutadans als quals representen", que no s'adiu gaire amb una lògica que sembla adreçada a garantir els drets dels diputats en l'exercici de les seves funcions. És evident que els diputats exerceixen una funció representativa i indirectament es pot considerar que una lesió dels seus drets també afecta els ciutadans als quals representen. Però aquesta conseqüència s'entén implícita i no cal fer-la expressa, perquè en cas contrari es podria donar una lectura i extensió al precepte a eventuais lesions dels drets dels ciutadans derivades d'acords o actes del Parlament, que aniria molt més enllà dels supòsits d'empara dels membres del Parlament i que no sembla tampoc gaire adient atesa la naturalesa de la institució parlamentària.

Per aquesta raó, es proposa el redactat alternatiu següent:



## PARLAMENT DE CATALUNYA

### Serveis Jurídics

*“g) Les resolucions judicials en què es declari la vulneració del dret fonamental dels diputats en l'exercici de la seva funció parlamentària, com a conseqüència d'actes i acords adoptats pels òrgans de la Cambra”.*

#### **ARTICLE 221 bis**

1. L'article 122 bis és el resultat d'un text transaccional amb l'esmena 48, que incorpora al Reglament una tramitació relacionada amb el *“Mecanisme català de prevenció i lluita contra la corrupció i el frau”*.

La naturalesa d'aquest “mecanisme” no és fàcil de determinar com es desprèn de la utilització d'aquesta expressió per identificar-lo, poc homologable en termes normatius. De fet, té el seu origen en la Moció 43/XI que insta el Govern a impulsar, de manera conjunta amb el Parlament, la creació d'un mecanisme que ha de ser independent i retre comptes anualment al Parlament sobre la seva activitat. Aquesta mateixa moció també estableix que el mecanisme ha de tenir la funció d'actuar com a mecanisme [sic] de coordinació i interoperabilitat entre la Fiscalia Anticorrupció de Catalunya, els Mossos d'Esquadra, l'Oficina Antifrau de Catalunya, la Sindicatura de Comptes, el Síndic de Greuges, la Intervenció General de La Generalitat i l'Agència Tributària.

2. D'aquests antecedents resulta que el “mecanisme” no és cap organisme ni òrgan formal establert i regulat per una norma, la qual cosa deixa obertes moltes incògnites sobre la seva naturalesa i la condició de la seva representació. Si ens atenim a la Moció 43/XI sembla que es tracta d'un instrument o plataforma de coordinació entre entitats i organismes de diversa naturalesa i no tots ells dependents de la Generalitat. A més, alguns dels organismes són estatutaris i gaudeixen d'independència d'actuació. En qualsevol cas, un aspecte molt important a remarcar és la precarietat que li dona tenir com a suport una moció parlamentària que, per la seva naturalesa, no té efectes jurídics vinculants ni desplega els seus efectes polítics més enllà d'aquesta legislatura. En definitiva, en no tractar-se d'un organisme o procediment regulat per una norma, ni tenir caràcter permanent, sembla prematur introduir en el Reglament una previsió com la de l'article 221 bis.





**PARLAMENT DE CATALUNYA**

**Serveis Jurídics**

3. D'altra banda, el fet de no establir aquesta previsió no impediria, arribat el cas, que es pogués presentar una memòria anual i ser debatuda en el Parlament, ja que la Mesa i la Junta de Portaveus podrien arbitrar una solució a aquest efecte, fins que el "mecanisme" no hagi quedat configurat per mitjà d'una norma que defineixi la seva naturalesa jurídica, li doni caràcter permanent i reguli la seva representació. Per aquestes raons, s'aconsella no incloure en el Reglament una previsió com la que conté l'article 221 bis, mentre no existeixi una regulació formalment adequada de l'esmentat "mecanisme".

El secretari general

Xavier Muro i Bas

El lletrat major

Antoni Bayona Rocamora



