



PARLAMENT DE CATALUNYA

Secretaria General

**INFORME SOBRE LA TRAMITACIÓ DE LA PROPOSICIÓ DE LLEI DE
MODIFICACIÓ DE LA LLEI 13/2008, DE LA PRESIDÈNCIA DE LA
GENERALITAT I DEL GOVERN**

I. ANTECEDENTS

1. El Grup Parlamentari de Junts per Catalunya ha presentat al Registre del Parlament la Proposició de Llei de modificació de la Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern (reg. núm. 587, tram. 202-00002) (LPG). La proposta addiciona un nou paràgraf a l'article 4.2 i un tercer apartat a l'article 35 de l'esmentada llei. La primera addició contempla la possibilitat de celebrar el debat d'investidura del president de la Generalitat sense la seva presència o sense la intervenció del candidat davant el Ple del Parlament en cas d'absència, malaltia o impediment en el moment de presentar el programa de govern i sol·licitar la confiança del Ple. En aquest cas es preveu que el debat pugui ser no presencial si així ho acorda el Ple per majoria absoluta. La segona addició preveu que la constitució, reunió i presa d'acords dels òrgans col·legiats que regula la LPG, i entre ells el Govern, puguin fer-se a distància, per la qual cosa habilita la utilització de mitjans telemàtics, telefònics i audiovisuals.

2. La citada proposició es va incloure en l'ordre del dia de la reunió de la Mesa del passat dia 20 de febrer per tal que fos qualificada i admesa a tràmit. Després d'un debat sobre la qüestió, reflectit en l'acta de la reunió, la Mesa va acordar encarregar als Serveis Jurídics del Parlament l'elaboració d'un Informe, d'una banda sobre la compatibilitat entre l'admissió



PARLAMENT DE CATALUNYA

Secretaria General

a tràmit d'aquesta iniciativa i les mesures cautelars dictades pel Tribunal Constitucional en la Interlocutòria del dia 27 de gener de 2018; i de l'altra, sobre la seva adequació al contingut de l'apartat D.4 de l'Acord del Govern de l'Estat de 26 d'octubre de 2017 i l'autorització subsegüent del Senat en aplicació de l'article 155 de la Constitució, a més de sobre totes aquelles altres qüestions que es puguin suscitar en relació amb l'admissió i subsegüent tramitació de la iniciativa.

II. CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

1. Les funcions de qualificació de la Mesa i els seus possibles condicionaments

1.1. Amb caràcter general, i com a consideració prèvia, cal tenir present que sobre les funcions de la Mesa del Parlament relatives a la qualificació i admissió a tràmit de les iniciatives parlamentàries, el Tribunal Constitucional (TC), en doctrina constant, expressada en diverses sentències i interlocutòries (recentment, l'ITC 135/2014), ha vingut determinant que l'actuació d'aquest òrgan de govern de la cambra ha de cenyir-se a la verificació dels requisits formals de les iniciatives establerts al Reglament del Parlament de Catalunya (RPC) i, si escau, en altres lleis que la regulin, sense entrar a fer un judici d'oportunitat política sobre el contingut del text o la proposta. Es tracta, doncs, d'una funció essencialment reglada que es justifica per la necessitat de garantir el «dret a tramitar» dels grups parlamentaris o els diputats les iniciatives parlamentàries que presentin, dret que és inherent al *ius in officium* que deriva de l'article 23 de la Constitució Espanyola (CE). Es tracta d'una facultat íntimament vinculada, doncs, a l'exercici d'un dret fonamental, de configuració legal, de forma que, en cas de dubte, el dret d'iniciativa dels parlamentaris



PARLAMENT DE CATALUNYA

Secretaria General

resulta prevalent i les possibles limitacions han de ser aplicades restrictivament (STC 177/2002, FJ3 i STC 40/2003, FJ2; en relació amb proposicions de llei; STC 38/1998, FJ3).

Amb tot, aquesta doctrina constitucional presenta algunes excepcions. En diferents resolucions, el TC ha declarat que les Meses parlamentàries poden inadmetre a tràmit iniciatives que siguin «palesament» inconstitucionals (per totes, STC 259/2015 i 107, 108 i 109/2016). De la mateixa forma, l'Alt Tribunal ha determinat que les tramitacions es poden veure afectades pel deure de compliment de les seves pròpies resolucions, sempre que aquest deure s'hagi establert de forma específica, en el sentit d'«impedir o paraitzar» una determinada iniciativa que comporti eludir o ignorar les esmentades resolucions. En aquests casos, la regla general *pro iniciativa* que deriva de l'article 23 CE es pot veure condicionada de manera excepcional.

1.2. Fetes aquestes consideracions prèvies, entrant en l'anàlisi de la proposició de llei cal valorar si aquesta es troba en la situació que s'acaba exposant. En aquest sentit, cal recordar que la proposta de candidatura presentada pel president del Parlament per a investir president de la Generalitat el MH. Sr. Carles Puigdemont i Casamajó (BOPC núm. 3, de 23 de gener de 2018), així com la convocatòria del ple d'investidura previst per al dia 30 de gener de 2018, van ser objecte d'impugnació pel Govern de l'Estat a l'empara de l'article 161.2 CE, donant lloc a què el TC dictés una Interlocutòria de data 27 de gener de 2018, en què s'establien un seguit de mesures cautelars per les que se sotmetia la dita candidatura -i la realització de la sessió d'investidura- a unes condicions determinades. En essència, aquestes condicions comportaven que no es pogués fer el debat i la votació d'investidura del candidat proposat per mitjans telemàtics, o bé per substitució en la persona d'un altre diputat, ni tampoc, en cas de comparèixer personalment, sense haver obtingut prèviament una autorització judicial atesa l'ordre judicial d'ingrés a la presó que l'afecta.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Secretaria General

Així les coses, sense obviar el fet que la proposta legislativa es formula, com d'altra banda és característic en les lleis, amb caràcter abstracte i general, tant la connexió entre el seu contingut material com i el context en què es formula, que ha estat descrit, com el fet que hagués estat proposada la seva tramitació per lectura única i per urgència extraordinària - amb el propòsit que es pogués aprovar i verificar abans de procedir a la investidura-, permetria inferir que es tracta d'una iniciativa instrumental per tal d'eludir el compliment de les dites mesures. Ara bé, en exercici de la nostra funció consultiva, ens limitarem a recordar, sense mostrar-nos concloents, doncs no ens està permès realitzar un judici preventiu sobre les intencions dels promotors, que la ITC de 27 de gener de 2018 va advertir el president del Parlament i els membres de la Mesa del deure d'impedir o paraitzar qualsevol iniciativa que suposés ignorar o eludir les mesures cautelars adoptades. I en particular, del deure de no tramitar, en l'àmbit de les seves competències, cap acord o actuació «que permeta proceder a un debate de investidura» del candidat «que no respete las medidas cautelares adoptadas en la presente resolución» el qual podrà ésser incomplet si s'acordés l'admissió a tràmit de la proposició i es possibilités, a més com a circumstància concurrent, la seva aprovació abans de la sessió d'investidura del candidat proposat al que fa referència la interlocutòria.

No obstant això, hem de significar diverses qüestions: primera, que l'adopció d'aquestes mesures fou precedida de l'apreciació per part del TC d'una situació d'urgència i excepcionalitat que al seu criteri concorria i que permetia justificar-les en base a que la impugnació de què portaven causa no havia estat ni tan sols admesa. En segon lloc, que el Parlament de Catalunya s'hi va mostrar contrari a l'adopció d'aquelles mesures, com va fer avinent en el tràmit d'al·legacions que li fou conferit, per ser totalment estranyes al nostre ordenament. Finalment, i no menys important, que el candidat proposat, la situació processal del qual va donar lloc, entre d'altres motius, a la impugnació *ex art. 161.2 CE* de la proposta de candidat a la presidència de la Generalitat, ha comunicat formalment al president del Parlament la renúncia a la seva postulació.



2. Les condicions que afecten la iniciativa legislativa abans de la investidura i de la conformació del Govern

2.1. Una de les principals conseqüències del nostre model d'investidura, tributari del parlamentarisme racionalitzat, és l'establiment d'un mecanisme d'investidura acotat en el temps, per tal que es configuri el Govern en un termini breu. Amb la conseqüència afegida que, si això no és possible, el Parlament mateix té data de caducitat i s'ha de procedir a noves eleccions. L'existència d'aquest mecanisme expressa en el fons la idea d'un Parlament encara no *perfeccionat* o *normalitzat* sense l'existència d'un Govern. Fins al punt que aquesta mancança afecta la mateixa viabilitat de la institució a curt termini i, com és lògic, introdueix necessàriament elements de *precarietat* en l'exercici de les funcions parlamentàries.

2.2. Pel que fa a l'activitat legislativa, és evident que un Parlament sense Govern no està en les condicions normals per desenvolupar-la. El fet que el Reglament condicioni el procediment legislatiu ordinari a l'existència de les comissions legislatives i que aquestes només puguin ser creades un cop investit el president de la Generalitat (art. 59 RPC), n'és un clar exemple. Com també ho és que sense l'existència del Govern no es pot exercir una de les vies d'iniciativa legislativa (la governamental) ni tampoc verificar en condicions òptimes el control del Govern sobre les proposicions de llei per motius pressupostaris.

Aquesta situació obliga a què qualsevol iniciativa parlamentària s'hagi de substanciar pel procediment de lectura única, és a dir, per un procediment especial que, entre altres conseqüències, suposa una limitació dels drets dels grups parlamentaris i dels diputats respecte dels establerts amb caràcter general, a banda de què el pressupòsit habilitant d'aquest tipus de tramitacions urgents requereix que aquest tipus d'iniciatives siguin simples i adequades per raó de la seva naturalesa. A més, no es pot desconèixer que amb la



PARLAMENT DE CATALUNYA

Secretaria General

proposició de llei es pretén modificar una llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut (EAC) (art. 62.2 amb relació al 67.5 EAC), de forma que, en les actuals circumstàncies, no seria possible la iniciativa conjunta que preveu l'art. 126 RPC per a aquest tipus d'iniciatives, i que es justifica per l'especial transcendència institucional i política que tenen les lleis de desenvolupament bàsic.

2.3. Per últim, pel que fa al contingut material del nou art. 4 de la proposició de llei de modificació de la Llei 13/2008, ens remetem al nostre informe del 15 de gener de 2018 en què s'examinava, entre d'altres qüestions, la possibilitat d'encaixar en el nostre sistema institucional, al marge de l'existència d'una previsió normativa explícita, la possibilitat que la investidura d'un candidat a la presidència de la Generalitat fou feta en la seva absència. En aquest informe ens limitarem a afegir que aquesta matèria és coincident amb la regulació del debat d'investidura que fa els articles 146 i 147 RPC. Amb això, es vol posar en relleu la incidència que la proposició de llei té sobre una matèria parcialment reservada a reglament, i per tant exigiria una reforma del Reglament de la cambra d'acord amb el que estableixen la seva disposició final primera i els articles 126 i 127.

3. La iniciativa legislativa en el marc de l'article 155 CE

3.1. L'Acord del Govern i l'autorització del Senat de 26 i 27 d'octubre passat relatiu a l'aplicació de l'art. 155 CE, a què hem al·ludit en els antecedents, i que han estat objecte de recurs d'inconstitucionalitat per part d'aquest Parlament, suposa, quant a la seva aplicació, mentre no es constitueixi un nou Govern, la limitació d'alguns dels seus àmbits d'autonomia i de capacitat de decisió, dels quals no en resta exclòs l'exercici de la potestat legislativa.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Secretaria General

1

Així, l'apartat D.4 de l'Acord del Consell de Ministres de 27 d'octubre de 2017, determina que el Parlament de Catalunya pot exercir la seva potestat legislativa, però no «tramitar» iniciatives que resultin contràries a les mesures que incorpora l'Acord «ni a su presupuesto, objeto y finalidad». El pressupòsit habilitant per a l'aplicació de l'article 155 és que les iniciatives legislatives que el Parlament pugui tramitar hagin de complir la doble condició de no ser contràries a la Constitució i a l'Estatut i de no contravenir el deure de compliment de les resolucions del Tribunal Constitucional quan el contingut de la proposició de llei hi tingui relació o connexió directa. Això fa que la Mesa hagi d'examinar, en ocasió de la qualificació i admissió a tràmit d'una iniciativa legislativa, si aquesta s'adequa a aquests límits, més enllà de la mera verificació dels requisits formals d'admissibilitat. A més, cal tenir present, com s'ha dit, que recent doctrina constitucional, contràriament al criteri que ha estat tradicional, ha reduït la capacitat de les meses parlamentàries d'inadmetre a tràmit únicament les propostes que de manera palesa i evident puguin entrar en contradicció amb la Constitució (STC 124/1995; 10/2016 o 107/2016, entre d'altres).

3.2 Així les coses, la proposició de llei objecte del nostre examen, considerada aïlladament i en ella mateixa, no estimem que doni lloc a cap motiu que comporti la seva inadmissió. No obstant això, com també s'ha dit en un altre moment, no es pot desconèixer que estem davant d'una iniciativa que, en el moment de ser presentada, presentava alguns elements fàctics associats que permetien establir determinades presumpcions sobre la seva possible finalitat instrumental, això és, no només la de configurar un nou marc regulador de la matèria en general.

Aquests elements objectius estan relacionats tant amb la coincidència temporal amb la recent decisió del TC que determina les condicions que poden fer viable la investidura del candidat proposat pel president del Parlament (la citada ITC de 27 de gener de 2018), i amb l'efecte que produiria potencialment la modificació normativa, en cas de ser aprovada. Aquesta presumpció es podria veure reforçada, a més, amb el fet que el mateix grup parlamentari presentà una proposta de resolució relativa a «la restitució de les institucions



PARLAMENT DE CATALUNYA

Secretaria General

catalanes» que inclou, específicament, diferents referències a presidència de la Generalitat”. Tanmateix, com ja ha estat dit, la circumstància de la renúncia del candidat MH. Sr. Carles Puigdemont i Casamajó a ser investit invalida en bona part aquests arguments de caràcter hipotètic. I, per descomptat, aquesta presumpció restaria destruïda completament si la tramitació de la iniciativa fos posterior a la constitució del Govern, doncs les mesures acordades a l’empara de l’article 155 CE haurien deixat de tenir vigència.

III

CONCLUSIONS

Primera.- Amb caràcter general, les funcions de la Mesa de qualificació i admissió a tràmit d’iniciatives parlamentàries, abstenen la verificació formal de les mateixes, sense immiscir-se en qüestions d’oportunitat política. No obstant, diferents resolucions del TC han determinat que les Meses parlamentàries puguin arribar a inadmetre aquelles iniciatives palesament inconstitucionals o quan existeixi un deure específic d’impedir o paralitzar-ne la seva tramitació. En aquest context, la ITC de 27 de gener de 2018 comportà que la investidura proposada del MH Sr. Carles Puigdemont i Casamajó no es pogués fer per mitjans telemàtics o per persona interposada, i que, en cas de comparèixer personalment, hagués d’obtenir l’autorització judicial. Per això, encara que la proposició de llei es formulí amb caràcter abstracte i general, podria arribar-se a inferir, tant del seu contingut material, com del context en què es formula i del procediment abreujat sol·licitat per a la seva tramitació, que es tracta d’una iniciativa instrumental a fi de no donar compliment a les dites mesures cautelars.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Secretaria General

No obstant, l'adopció d'aquestes mesures, contra les que el Parlament va presentar-hi al·legacions, i que deriven d'una impugnació que encara no ha estat admesa a tràmit, fou aconsellada per una situació d'urgència i excepcionalitat apreciada pel TC, com era la situació processal del mencionat candidat, circumstància que, a dia d'avui, ha desaparegut atès que el mencionat candidat ha comunicat la renúncia a la seva postulació.

Segona.- Pel que fa a l'activitat legislativa, el fet que el Reglament de la cambra condicioni el seu exercici ordinari a l'existència de les comissions legislatives, i que aquestes només puguin ser creades un cop investit el president de la Generalitat, suposa un condicionant a tenir en compte. Això comporta que qualsevol iniciativa s'hagi de substanciar pel procediment de lectura única, que ja de per sí limita els drets dels parlamentaris, al marge que la iniciativa hagi de reunir el pressupòsits habilitants establerts a l'art. 135.1 RPC. D'altra banda, la proposició de llei pretén modificar una llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut, amb l'inconvenient que, en la situació actual, no seria possible emprendre la iniciativa conjunta prevista ni que sigui potestativament a l'art. 126 RPC, i que es justifica per l'especial transcendència institucional i política d'aquest tipus de normes. Des del punt de vista substantiu, cal que posem en relleu que el nou art. 4 proposat constitueix matèria coincident amb la regulació del debat d'investidura que fa els articles 146 i 147 RPC, doncs es tracta d'una matèria, ni que sigui parcialment, reservada a reglament, i doncs hauria de menar inexorablement a una reforma d'aquesta última norma.

Tercera.- La proposició de llei, considerada en ella mateixa, no permet apreciar cap causa d'inadmissió vinculada a l'aplicació de les mesures d'execució forçosa de l'art. 155 CE al Parlament, per bé que, com ja s'ha dit, presenta alguns elements fàctics associats que permeten establir presumpcions sobre la seva finalitat instrumental. A aquests efectes, cal tenir present que el pressupòsit habilitant de l'aplicació de l'article 155 és el de de no

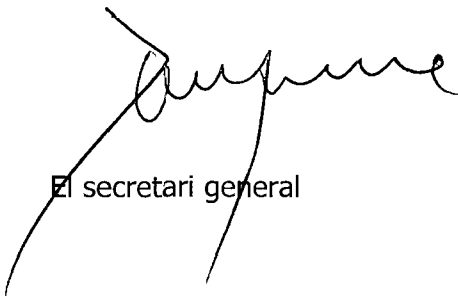


PARLAMENT DE CATALUNYA

Secretaria General

contravenir el deure de compliment de les resolucions del TC, la qual cosa condicionava l'admissió a tràmit en el moment que fou presentada, especialment en pretendre la seva tramitació per lectura única. Tanmateix, la renúncia del candidat MH. Sr. Carles Puigdemont i Casamajó a sotmetre's a un debat d'investidura invalida bona part d'aquests arguments de caràcter hipotètic. Aquesta mateixa presumpció deixaria de tenir tot sentit si la seva tramitació, a més, fos diferida a un moment posterior a la constitució del Govern, doncs les mesures acordades a l'empara de l'article 155 CE haurien deixat de tenir vigència.

Palau del Parlament, 5 de març de 2018



El secretari general