



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

NOTA SOBRE EL DEBAT RELATIU A LA VALIDACIÓ DELS DECRETS LLEIS EN EL PARLAMENT DE CATALUNYA

Advertència prèvia:

Aquesta nota conté consideracions que es refereixen exclusivament a la situació derivada de les mesures aprovades pel Senat amb data 27 d'octubre de 2017 en aplicació de l'article 155 de la Constitució espanyola i, en concret, per l'article 5 del Reial Decret 944/2017, que indica que el Consell de Ministres assumeix les funcions i competències que corresponen al Consell de Govern de la Generalitat de Catalunya, amb relació al debat de la validació dels decrets llei pel Parlament de Catalunya. Les consideracions que s'inclouen en aquesta nota no es poden fer extensibles a altres procediments parlamentaris ni circumstàncies en què manqui algun dels elements, requisits o intervinents.

Introducció

En el *Butlletí Oficial de l'Estat* número 63, i en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* número 7577, del 13 de març d'enguany, s'han publicat dos decrets lleis:

- Decret llei 1/2018, del 9 de març, de necessitats financeres del sector públic en pròrroga pressupostària.
- Decret llei 2/2018, del 9 de març, de recuperació d'una part de la paga extraordinària i adicional del mes de desembre de 2012 del personal del sector públic de la Generalitat de Catalunya.

Aquests decrets llei han estat aprovats pel Govern de l'Estat en virtut de les mesures aprovades pel Senat amb data 27 d'octubre de 2017 en aplicació de l'article 155 de la Constitució espanyola (CE, en endavant) i d'acord amb l'article 64 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC, en endavant).

En la sessió plenària número 5 del Parlament de Catalunya de l'actual legislatura, convocada per al 5 d'abril de 2018, foren introduïts com a punts tercer i quart de l'ordre del dia el debat i votació sobre la validació o derogació dels esmentats decrets llei.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

No obstant, el president del Parlament, a petició de diversos grups parlamentaris, d'acord amb la Mesa i la Junta de Portaveus tinguda el mateix dia 5 d'abril de 2018 abans del Ple, va acordar posposar els dos punts de l'ordre del dia mencionats i es va demanar un informe jurídic sobre el tema.

En concret, el dubte sorgeix de la literalitat de l'article 158.2 del Reglament del Parlament de Catalunya (RPC, en endavant) que diu que: "Un membre del Govern ha d'exposar davant la cambra les raons per les quals el decret llei ha estat promulgat; tot seguit es fa un debat de totalitat".

El decret llei

El decret llei és una disposició provisional que dicta el Govern en cas d'una necessitat extraordinària i urgent. El decret llei no es dicta en virtut d'una autorització, com ho pot ser l'autorització del Parlament per a què el Govern dicti un decret legislatiu, sinó que el dictar un decret llei és un poder propi del Govern (art. 64 EAC). Com a font del dret de l'ordenament jurídic català, és una de les novetats de l'Estatut d'autonomia de 2006, ja que l'esmentada font no estava prevista a l'Estatut de 1979.

Respecte els decrets lleis el Parlament simplement valida a posteriori una norma amb rang de llei del Govern que, tot i ser provisional, ja ha entrat en vigor. Els decrets llei resten derogats si en el termini improrrogable dels trenta dies subsegüents a la promulgació no són validats expressament pel Parlament després d'un debat i una votació de totalitat.

La regulació de la figura del decret llei català manté una gran similitud amb la que estableix l'article 86 CE per al decret llei estatal, tot i que amb diferències, especialment respecte a les matèries vedades (la reforma de l'Estatut, les matèries que són objecte de lleis de desenvolupament bàsic, la regulació essencial i el desenvolupament directe dels drets reconeguts per l'Estatut i per la Carta dels drets i els deures dels ciutadans de Catalunya i el pressupost de la Generalitat).

Si el decret llei es valida (requerint-se un pronunciament a favor per la majoria simple dels diputats) perd la seva originària provisionalitat i entra a formar part de l'ordenament jurídic amb una vigència indefinida. Si el decret llei no és convalidat, perquè no assoleix la majoria simple dels vots emesos en el Ple del Parlament o de la Diputació Permanent, s'entén derogat. En el cas de què el Parlament no es pronunciés expressament sobre el decret llei (ni validant-lo ni derogant-lo), s'entendrà que



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

transcorreguts els trenta dies posteriors a la seva promulgació, la seva eficàcia ha caducat i no produirà més efectes jurídics.

L'acte de la validació no és, no obstant, una llei, sinó que constitueix un acte parlamentari que no té més altre contingut normatiu que el de donar vigència indefinida a una norma estatutàriament configurada com a provisional. I pel que fa a la derogació, ha estat el propi Estatut el que ha atorgat a la decisió del Parlament de no convalidació l'efecte de la pèrdua de vigència del decret llei (art. 64.2 EAC).

Per tant, la validació no canvia la naturalesa del decret llei i el converteixi en llei, sinó que atorga vigència definitiva a una norma que fins aleshores només la tenia provisional.

El debat dels decrets llei en el Parlament

L'article 64.2 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 indica que els decrets llei "són validats expressament pel Parlament després d'un debat i una votació de totalitat". Després, l'apartat tercer de l'article 64 EAC indica que el Parlament pot tramitar els decrets llei com a projectes de llei pel procediment d'urgència. En conseqüència, el control parlamentari dels decrets lleis es duu a terme a través dels instituts jurídics de la validació (art. 64.2 EAC) i la conversió en llei (art. 64.3 EAC).

L'Estatut d'autonomia no obliga al Govern a exposar en seu parlamentària els motius pels quals s'ha aprovat un decret llei. En canvi, el Reglament del Parlament de Catalunya sí que preveu, en l'article 158.2 RPC ("Un membre del Govern ha d'exposar davant la cambra les raons per les quals el decret llei ha estat promulgat; tot seguit es fa un debat de totalitat"), que abans del debat que exigeix l'Estatut, es produeix una presentació de la justificació de la norma.

En el Reglament del Congrés dels Diputats també s'indica que: "Un miembro del Gobierno expondrá ante la Cámara las razones que han obligado a su promulgación y el debate subsiguiente se realizará conforme a lo establecido para los de totalidad" (art. 151.2 RCD).

La finalitat de la intervenció del Govern abans del debat parlamentari és l'explicació de les raons d'urgència i necessitat que van motivar l'aprovació d'un determinat decret llei. Però el debat que es fa posteriorment és un debat de totalitat entre els grups parlamentaris, no un debat amb el membre del Govern que ha fet la presentació. El tenor literal de l'article 158.2 RPC ens recorda que el debat no es produeix entre el Govern i els grups, sinó que primer hi ha una presentació i després (tot seguit) es



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

produeix un debat. Un debat en què el Govern no n'és part ni contesta a les diferents intervencions dels grups parlamentaris.

La qüestió ara és veure com s'ha d'aplicar la presentació governamental de l'article 158.2 RPC en l'actual context polític-normatiu derivat de les mesures aprovades pel Senat en aplicació de l'article 155 CE. En concret, l'article 5 del Reial Decret 944/2017 indica que el Consell de Ministres assumeix les funcions i competències que corresponen al Consell de Govern de la Generalitat de Catalunya. És per tant, qui ha dictat els decrets llei 1/2018 i 2/2018, tot i que dels antecedents de les normes es pot entendre que l'artífex intel·lectual serien els nivells no cessats de l'Administració de la Generalitat.

Per aplicar una norma, primer s'ha d'interpretar. No obstant, pensar que la literalitat d'una norma és l'únic criteri d'interpretació és un error perquè les normes s'han d'interpretar també dins del seu context normatiu (el que s'anomena interpretació sistemàtica) i en funció dels seus antecedents històrics i normatius (interpretació històrica). Per tant, no és possible fer una lectura exclusivament literal de l'article 158.2 RPC que condueixi a fer cas omís de l'existència de les mesures derivades de l'article 155 CE. Com ja ens recordava Georg Jellinek (*Fragments d'Estat*, 1896) la millor doctrina de Dret Públic no és aquella que ofereix la major perfecció lògica, sinó la que explica la realitat política de manera més natural.

El punt D.2 de les mesures aprovades pel Senat en aplicació de l'article 155 CE proscriu que el Parlament realitzi tasques de control de les autoritats estatals designades per al desenvolupament i execució de les mesures aprovades pel propi Senat. A més, el fet de ser Espanya un estat compost no implica que les autoritats estatals s'hagin de sotmetre al control dels parlaments autonòmics, sinó tot el contrari: el parlament de cada nivell tria un govern i en controla la seva activitat.

Una interpretació literal de l'article 158.2 RPC que defensés que no es pot produir el debat de validació d'un decret llei en la situació actual de vigència de les mesures adoptades pel Senat en virtut de l'article 155 CE per incompareixença de qui va dictar el decret llei ens portaria als absurds jurídics següents:

- Una figura normativa (el decret llei) prevista a l'Estatut d'autonomia per a situacions d'urgència quedaria invalidada. Es contradiuria, per tant, l'Estatut d'autonomia.
- Un aspecte no essencial de tota la tramitació (la presentació expositiva) prendria un protagonisme que no és el volgut per l'Estatut d'autonomia ni previst a la dita norma institucional bàsica de Catalunya. Més endavant es transcriurà la doctrina del Tribunal Constitucional sobre els aspectes invalidants d'un procediment i es



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

recordaran certs aspectes formals inexactes de determinats decrets llei que no han impedit anteriorment la seva validació.

- Un principi bàsic de l'Estat compost (cada poder públic respon davant el Parlament que l'ha triat) mutaria per a contradir també la lògica de l'article 155 CE. Es trencaria, doncs, el disseny institucional previst constitucional i estatutàriament.

El Consell d'Estat en el Dictamen número 34/2003, de 6 de febrer de 2003, que va servir de base per a la inassistència de diversos funcionaris i autoritats estatals a la comissió d'investigació de la catàstrofe del petrolier Prestige del Parlament de Galícia, va afirmar: «El control polític de les assemblees autonòmiques s'ha d'entendre referit a llur àmbit territorial i competencial, de manera que aquestes funcions se circumscriuen a fiscalitzar l'actuació de llurs òrgans de govern i administració, però no es permet a aquestes institucions el control o la fiscalització d'institucions altres que els propis òrgans de govern i administració creats per a l'exercici de l'autonomia». El Consell d'Estat fa al·lusions al principi de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes, tot i que després considera que d'aquest principi «no s'infereix la possibilitat d'interferència entre competències i potestats que han de desenvolupar-se en el respectiu i propi àmbit».

La necessitat que l'Estat i les comunitats autònomes col·laborin en l'exercici de les competències respectives és un principi inherent tant al model d'organització territorial implantat per la Constitució, que no cal justificar en preceptes concrets (STC 18/1982, 64/1982, 76/1983, 104/1988, 252/1988, 103/1989, 236/1991, 158/1992, 51/1993, entre altres), com al sistema de distribució de competències pel qual aquesta es decanta, en què majoritàriament se n'estableix una compartició entre l'Estat i les comunitats autònomes. Tot i això, l'article 174.1 de l'Estatut d'autonomia declara que: «La Generalitat i l'Estat es presten ajuda mútua i col·laboren quan és necessari per a l'exercici eficaç de les competències respectives i per a la defensa dels interessos respectius».

Catalunya, com les altres comunitats autònomes, no representa un conjunt institucional aïllat. Les comunitats autònomes són també Estat, és a dir, la Generalitat de Catalunya és Estat (tal com declara l'article 3.1 EAC): amb aquest darrer terme es designa la totalitat de l'organització jurídicopolítica de l'Estat espanyol, incloent-hi les institucions pròpies de les nacionalitats i les regions que l'integren i la dels altres ens territorials dotats d'un grau inferior d'autonomia (STC 32/1981, 38/1982). D'aquesta manera, si bé l'autonomia de les comunitats autònomes queda vinculada a la gestió dels interessos



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

respectius, tampoc no són ni poden ésser alienes a l'interès general de l'Estat (STC 25/1981).

Això obliga a establir no només relacions de complementarietat normativa entre l'ordenament de l'Estat central i els de les comunitats autònomes, sinó també una xarxa de contactes interorgànics de diversa naturalesa entre aquell i aquestes, per tal de mantenir un equilibri entre els diversos interessos particulars i l'interès general.

Ara bé, el que subvertiria el Reglament del Parlament és que la cambra catalana es posés en la posició d'altres parlaments autonòmics o de les Corts Generals, als quals els correspon de controlar i investigar les autoritats respectives i l'exercici de llurs competències.

Elements no invalidants d'un procediment

La doctrina dels vicis *in procedendo* del Tribunal Constitucional explica en quins casos motius formals poden dur a invalidar un acte de naturalesa legislativa. La majoria d'autors estudiosos del tema és partidari de limitar els casos d'invalidesa d'una norma amb rang de llei per motius de forma a les infraccions greus o determinants del reglament parlamentari. I el Tribunal Constitucional ha seguit la dita doctrina.

El Tribunal Constitucional reclama que es produeixi una alteració substancial en el procés de formació de voluntat d'un parlament per tal de considerar que un incompliment del reglament produeixi efectes invalidants en un procediment (doctrina pensada pel procediment legislatiu, però que es podria extrapolar a d'altres procediments en l'àmbit parlamentari).

Així, el Tribunal Constitucional ens recorda que "la inobservancia de los preceptos que regulan el precepto legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras" (STC 99/1987). En una altra sentència, en judicar la tramitació de la Llei orgànica del Poder Judicial va deixar dit que: "La ausencia de un determinado antecedente sólo tendrá transcendencia si se hubiere privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión" (STC 108/1986).

A nivell dels decrets llei en l'àmbit català es poden citar dues inexactituds o errors comesos en el passat:

- En els primers decrets llei aprovats pel Govern després de l'entrada en vigor de l'Estatut de 2006, a nivell formal es pot destacar la manca de promulgació en



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

nom del Rei del decret llei com reclama l'Estatut d'autonomia (article 67.6.a EAC).

- També s'ha repetit una fórmula manifestament millorable jurídicament d'acord amb la naturalesa de la norma. En concret s'ha deixat escrit de vegades que el Govern dicta el decret llei en virtut de "l'autorització concedida en l'article 64 de l'Estatut d'autonomia" quan el decret llei és fruit d'una facultat que l'Estatut reconeix al Govern. El decret llei no es dicta en virtut d'una autorització, com ho pot ser l'autorització del Parlament per a què el Govern dicti un decret legislatiu, sinó que el dictar un decret llei és un poder propi del Govern. Una fórmula més ajustada tècnicament seria: "d'acord amb la potestat atorgada al Govern per l'article 64 de l'Estatut d'autonomia".

A partir del decret llei 1/2009, cal destacar que es va canviar la fórmula de promulgació, corregint les deficiències que s'acaben de mencionar. I la promulgació es feu "en nom del Rei", com estableix el nou Estatut d'autonomia, i "d'acord amb el que estableix l'article 67.6.a)" del mateix text, sense l'al·lusió confusa feta en decrets llei anteriors a una "autorització" concedida per l'Estatut, quan ens trobem davant una facultat reconeguda al Govern.

Cal apuntar que els decrets llei 1/2018 i 2/2018 secundàriament han emprat la fórmula: "fent ús de l'autorització continguda a l'article 64 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya", que s'acaba de criticar.

Aquests aspectes formals no es van considerar que fossin essencials per a invalidar tot el procediment ni la norma amb rang de llei en qüestió.

La no presentació d'un decret llei per part d'un membre del Govern, ja sigui perquè declini fer-ho en considerar que les raons que van dur a aprovar un decret llei són prou explícites en la exposició de motius i en els antecedents de la norma i així ho accepti tàcitament la cambra, o ja sigui com el cas present en què qui exerceix les funcions del Govern pertany a un altre nivell de poder, poden considerar-se una desviació reglamentària no invalidant en el primer cas i una aplicació contextualitzada de l'ordenament jurídic en el segon cas.

A més, cal recordar que en la sessió de la Diputació Permanent número 2 de la darrera legislatura, celebrada el 15 de novembre de 2017, es va produir el debat i votació relatiu a la validació o derogació del Decret llei 6/2017, del 24 d'octubre, sobre el règim de millores de la prestació econòmica d'incapacitat temporal del personal al servei de l'Administració de justícia de Catalunya. En l'acta de la sessió consta el següent: "La presidenta anuncia que, d'acord amb l'article 155.2 [ara 158.2] del Reglament,



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

correspon a un membre del Govern exposar-ho, atès que el Govern de la Generalitat ha estat cessat pel Reial Decret 944/2017, s'entén que aquesta intervenció no es podrà dur a terme i, per tant, tot seguit, es posicionaran els grups parlamentaris”.

El Tribunal Constitucional “ha venido reiterando que no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental. Sólo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, siendo vulnerado el artículo 23.2 CE si los propios órganos de las asambleas legislativas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes. Tales circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación. De lo contrario, no sólo vulneran el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino que también infringen el de éstos a participar en los asuntos públicos ex artículo 23.1 CE (SSTC 1/2015, FJ 3; 23/2015, FJ 3, y 199/2016, FJ 3, entre otras muchas)” (STC 76/2017).

Per això, el que pot infringir el *ius in officium* dels diputats és una interpretació que porti a impedir el debat dels decrets lleis per una lectura merament literal que comporta una descontextualització de l'ordenament jurídic.

Conclusions

- L'Estatut d'autonomia no obliga al Govern a exposar en seu parlamentària els motius pels quals s'ha aprovat un decret llei. En canvi, el Reglament del Parlament de Catalunya sí que ho preveu.
- No és possible fer una lectura exclusivament literal de l'article 158.2 RPC que condueixi a fer cas omís de l'existència de les mesures derivades de l'article 155 CE.
- Les interpretacions exclusivament literals de l'article 158.2 RPC porten a absurds jurídics aspectes tant rellevants com principis de l'ordenament jurídic (principi d'autonomia) i de contingut normatiu (la figura normativa del decret llei) i, en



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

canvi, posen de relleu un aspecte no essencial de tota la tramitació (la presentació expositiva prèvia al debat parlamentari).

- Hi ha un precedent de validació d'un decret llei sense presentació per part del Govern en funció de les mesures aprovades pel Senat amb data 27 d'octubre de 2017 en aplicació de l'article 155 CE (decret llei 6/2017).
- Pot infringir el *ius in officium* dels diputats una interpretació que porti a impedir el debat dels decrets lleis per una interpretació merament literal que comporta una descontextualització de l'ordenament jurídic.

Palau del Parlament, 16 d'abril de 2018.

Ferran Domínguez García
Lletrat

