



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

INFORME SOBRE LES VIES NORMATIVES I DE GESTIÓ QUE HAN DE PERMETRE AGILITZAR EL PROCEDIMENT LEGISLATIU AL PARLAMENT

ANTECEDENTS I OBJECTE

La Junta de Lletrats, en data 3 de febrer de 2025, va acordar que els Serveis Jurídics elaboressin un informe proposant les possibles mesures a adoptar per reduir el temps de tramitació en el procediment legislatiu ordinari, a més d'examinar el funcionament dels procediments especials abreujats, singularment el de lectura única, tenint en compte a aquest efecte els informes de la Direcció de Gestió Parlamentària.

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

Primera.- Plantejament de la qüestió

El procediment legislatiu és el conjunt d'actes o activitats que condueixen a la creació de la llei —des de la presentació de la iniciativa, que posa en marxa el procediment, fins a la publicació— i té per objecte aconseguir que el text aprovat per la majoria gaudeixi de la legitimitat del conjunt, assegurant-ne la seva publicitat i la participació de tots els diputats en la seva esmena, discussió i votació.

És en aquest sentit que es pot afirmar que aquest procediment no és una mera ordenació concatenada d'actes, sinó que té una íntima vinculació amb els principis i valors constitucionals i estatutaris, en tant que, a



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

través del conducte processal pertinent, es fan efectius principis de l'ordenament jurídic com el de seguretat jurídica, el pluralisme polític o es fan efectius drets fonamentals com el de participació dels ciutadans i dels seus representants (art. 23 CE). No debades, tant la presentació d'iniciatives com d'esmenes formen part del *ius in officium* dels diputats i del dret dels ciutadans a participar en els assumptes públics a través dels seus representants (STC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 3; 40/2003, FJ 2; STC 202/2014, FJ 3; 1/2015, FJ 3; 23/2015, FJ 3, i 10/2018, FJ 3). Així mateix, la doctrina constitucional ha sostingut (STC 99/1987, del 26 de juny, entre moltes altres) que la inobservança dels preceptes que regulen el procediment legislatiu pot viciar d'inconstitucionalitat la llei, si aquesta descarta suposa una alteració substancial del procés de formació de la voluntat de la cambra.

A partir d'aquí, cal dir que la teoria legislativa s'ha encarregat tradicionalment d'estudiar un element cabdal com és la qualitat de les lleis, això és, la tècnica emprada en la seva elaboració, examinant qüestions com la configuració, claredat i accessibilitat dels ciutadans al producte normatiu resultant, en ordre a garantir la màxima seguretat jurídica en la seva aplicació. Per contra, no s'ha ocupat tant de qüestions orientades a la consecució d'un procediment legislatiu més àgil i centrat en els grans debats polítics de fons, proposant a aquest efecte els canvis normatius i organitzatius que han de tenir lloc en les cambres, en la línia del que es proposa amb aquest informe. Això és rellevant perquè avui dia hi ha una àmplia coincidència, tant a nivell doctrinal com social, a l'hora de qualificar els procediments legislatius de complexos, llargs i reiteratius, fins i tot irritants per als qui els han de seguir o hi tenen alguna expectativa dipositada. I tot això a pesar dels moderns



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

requeriments d'agilitat i celeritat característics de la societat de la informació. Tret de comptades excepcions, com el mateix Parlament de Catalunya, amb la reforma del seu Reglament operada el 2005, persisteixen tramitacions pràcticament vuitcentistes, construïdes a partir del dogma de les *tres lectures*, característic del parlamentarisme individual del primer liberalisme.

Amb tot, a diferència de les Corts Generals, en què les rigideses de l'esquema legislatiu es troben fortament constitucionalitzades (cap. segon T. III), dificultant-ne la seva reforma, l'opció del legislador estatutari català fou prou respectuosa amb l'autonomia parlamentària, deixant que la mateixa cambra reguli exhaustivament la part del procediment legislatiu que hi transcorre (fase central o constitutiva). Aquesta alternativa, no cal dir, atorga al Parlament unes possibilitats d'innovació processal que l'han de permetre ser més àgil i actuar amb major celeritat, però també permetent actuar amb un criteri d'oportunitat o d'adaptació a la realitat de cada moment. De la seva banda, consta la preocupació de l'executiu per aquest mateix fet, cosa que va dur el Govern a presentar un Projecte de Llei d'elaboració de disposicions normatives (NT 200-00016/13), que fou admès a tràmit per la Mesa del Parlament el 14 de febrer de 2023 i va decaure amb el finiment de la tretzena legislatura.

En tot cas, cal deixar constància que el Parlament ha realitzat diverses modificacions del seu Reglament, la més important la ja citada reforma *in extenso* de 2005, per simplificar els procediments legislatius, entre ells l'ordinari o comú (l'equiparació procedimental entre projectes i proposicions de llei, la introducció de la participació d'entitats i grups



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

socials en audiències i la intervenció decisòria de les meses en l'admissió d'iniciatives o esmenes que afecten crèdits pressupostaris) i el pressupostari, per fomentar la transparència i la publicitat de l'activitat parlamentària i, no menys important, per eliminar bona part dels vestigis de parlamentarisme racionalitzat encara presents i que conferien al Govern algunes prerrogatives exorbitants, que tendien a «majoritzar» la majoria.

Segona.- Algunes qüestions que afecten el temps de tramitació dels projectes i de les proposicions de llei pel procediment legislatiu comú o ordinari

Com ja hem dit, la producció normativa és una funció clàssica de les cambres, entesa com a successió ordenada o concatenada d'actes parlamentaris que, en aplicació de les normes constitucionals i reglamentàries, conformen la voluntat d'aquestes en normes d'aplicació general. El procediment legislatiu abasta tres grans fases: una fase d'iniciativa, limitada a la proposta d'un determinat text, amb l'objecte que sigui debatut; una fase central o constitutiva, en què s'aprova el projecte o proposició de llei, que s'esdevé llei, i una fase final merament integrativa o d'eficàcia (promulgació i publicació). Seguidament farem referència a alguns aspectes de la fase constitutiva, doncs és la que incideix en allò que interessa a l'objecte d'aquest informe.

Les dues lectures com a element característic de la fase constitutiva al Parlament

Com és lògic, les ordenacions sobre el procediment legislatiu són molt diverses depenent dels països; en general, s'observa una tendència



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

simplificadora, justificada per la conveniència d'agilitzar al màxim els tràmits per facilitar l'aprovació d'un nombrós conjunt de lleis que demanden les societats actuals. No obstant, al Parlament britànic encara regeix el sistema de les tres lectures, això és, que un mateix projecte legislatiu experimenta tres consideracions o preses de raó pel Ple de la cambra: una primera, com a anunci de la seva presentació i per permetre la seva publicació; una segona, en què s'efectua un debat sobre la totalitat, en el que es determinen les directrius i línies essencials del projecte; i una tercera, que té lloc després de la intervenció i informe d'una comissió especialitzada, en què es debaten i voten els diferents articles i esmenes presentades. Es tracta d'un sistema semblant al que s'aplica en el *Bundestag* alemany, on hi ha una primera lectura plenària, que acostuma a limitar-se a designar la comissió o comissions competents per examinar el text; l'examen detingut en la mateixa comissió; i una segona lectura en sessió plenària en què es debat i vota el text proposat per la comissió i les esmenes presentades; i una tercera lectura limitada normalment a la votació de totalitat de la iniciativa.

Certament, en alguns països com França o Itàlia acostuma a existir una única lectura en què es debat i examina el dictamen o informe de la comissió competent, a la qual prèviament s'ha tramès la iniciativa després de la seva presentació. Per tant, intervé en primera instància una comissió especialitzada que estudia el projecte i hi pot introduir canvis. Després, aquest dictamen es debat i vota (en lectura única) en el Ple, que l'aprova en els seus termes o introduint-hi modificacions. Aquest sistema, val a dir, fou utilitzat profusament en el parlamentarisme històric espanyol amb relació als projectes legislatius del Govern i fou el



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

que es va aplicar durant uns anys després de la restauració de les Corts democràtiques el 1977 i fins a l'aprovació dels reglaments parlamentaris del Congrés i del Senat el 1982, després de l'aprovació de la Constitució de 1978. Actualment, el Reglament del Congrés dels Diputats i el del Senat tenen establert un procediment comú o ordinari, segons el qual els projectes legislatius amb origen en l'Executiu són tramesos directament a una comissió dictaminadora, i es produeix el seu examen pels plenaris d'ambdues cambres.

Al Parlament de Catalunya, la supressió de la presa en consideració de les proposicions de llei (2005) va comportar un procediment de dues lectures *stricto sensu*, per bé que la segona lectura (en comissió), després de la primera lectura en el debat de totalitat, es desdobla en la fase d'elaboració de l'informe de la ponència i de l'aprovació del dictamen en comissió. Això es veu agreujat pel fet que el procediment sempre s'exhaureix amb el debat del dictamen en el Ple, atès que, com direm en un altre moment, no hi ha tradició d'apoderar les comissions perquè actuïn com a seu legislativa plena. Amb tot, cal reconèixer que s'han imposat a la pràctica altres mecanismes que permeten abreujar la tramitació dels projectes i proposicions de llei, com la tramitació urgent o bé directament en el Ple per lectura única.

Anàlisi d'algunes qüestions que incideixen en el temps de tramitació del procediment ordinari o comú

Les audiències d'organitzacions, grups socials i experts: algunes disfuncions en general



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

Un dels elements més destacats del procediment legislatiu al Parlament és el fet que, una vegada tingut el debat de totalitat, i sempre que en resulti la tramitació d'una iniciativa legislativa, els grups parlamentaris poden proposar l'audiència de les organitzacions i els grups socials interessats en la regulació o en la matèria de què es tracti (art. 117 RPC).

Es tracta d'un tràmit d'un interès indubtable, concebut perquè els sectors socials concernits —però també experts o acadèmics— il·lustrin els diputats, i en especial els ponents, sobre el contingut del projecte o la proposició de llei, facilitant la preparació de les esmenes a l'articulat. Aquesta via, per altra banda, evita que els diputats hagin d'acudir a fórmules indirectes com les compareixences ordinàries d'«entitats o persones» [art. 58.1 a) RPC], pràctica habitual a les Corts Generals, o a haver de recórrer a mecanismes no reglats d'arranjament de compareixences en qualsevol moment de la tramitació legislativa, al marge de l'Administració parlamentària. Amb tot, cal dir que el seu relleu s'ha vist disminuït pel fet que amb la reforma del Reglament de 2017 s'introduí quelcom inusual, atesa la naturalesa de les ponències, com és la participació en els seus treballs d' «experts, tècnics o representants d'entitats, organitzacions i grups socials, que poden assistir a les reunions i intervenir-hi, d'acord amb els criteris que estableixi la mateixa ponència» (art. 120.5 RPC). Aquesta circumstància, a més, tampoc no afavoreix l'agilitat del treball d'aquests òrgans.

En qualsevol cas, el fet que no estigui taxat reglamentàriament el nombre de compareixences, ni que els òrgans competents hagin adoptat convencionalment acords en aquest sentit —com succeeix amb les propostes de resolució subsegüents als debats generals o específics— és



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

el que fa que aquest mecanisme participatiu, tot i el rol decisiu de la majoria, que és la que pren els acords (art. 117.3 RPC)¹, hagi esdevingut un tant disfuncional, ja que el càlcul competitiu característic dels grups parlamentaris fa que no sempre exhibeixin el *self restraint* que seria desitjable, sol·licitant un gran nombre d'audiències i contribuint no només a dilatar el procediment sinó també a col·lapsar l'Administració parlamentària encarregada de la gestió dels compareixents (localització, tramesa de l'acord de tenir l'audiència, calendarització).

Per posar un sol exemple, en les proposicions de llei que afectin directament els ens locals, han d'ésser escoltats de manera preceptiva el Consell de Governos Locals i, si escau, les entitats representatives dels ens locals (art. 22 de la Llei 12/2010, del 19 de maig, del Consell de Governos Locals). Això últim és rellevant perquè, sovint, una lectura expansiva d'aquesta previsió legal porta a fer una crida a la participació de les entitats municipalistes sense que estigui justificat. En ocasions, fins i tot, són constatables pràctiques no menys distorsionadores com la utilització de les audiències per paraitzar una determinada iniciativa en lloc de votar-hi en contra per raons de conveniència o oportunitat política.

El Departament de Gestió, però, mitjançant una aplicació informàtica *ad hoc*, està capacitada per advertir de la coincidència material de persones i entitats sol·licitades, doncs sovint es demana la compareixença de diferents responsables de les mateixes entitats. Això facilita l'acumulació de la tramitació i substanciació de les compareixences. També procedeix

¹ El percentatge de sol·licituds d'audiència rebutjades ha disminuït des de la VIII i la IX legislatura, que ha passat d'un 36% de mitjana, a només un 6% a la XIII-XIV legislatura.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

a agrupar temàticament els compareixents, a l'efecte d'evitar els llistats de compareixents en bloc. Aquestes tasques serveixen per ordenar la votació de les propostes d'audiència a la comissió, tot i que després es poden aprofitar les agrupacions temàtiques per a organitzar les compareixences, però només si el ponent relator hi està d'acord. En tot cas, no deixen de ser rellevants si es té en compte que la ponència no ha estat encara nomenada i això dificulta el procés.

La presentació d'esmenes a l'articulat

En un altre ordre de coses, cal fer esment al fet que l'obertura del termini d'esmenes a l'articulat, d'acord amb la interpretació feta tradicionalment per les meses de les comissions, ha restat condicionada al finiment de la fase de tinguda de les audiències. Com va fer notar la Direcció de Gestió Parlamentària en el seu informe del 17 de gener de 2025, es tracta d'una «interpretació i una pràctica parlamentària raonable», doncs la lògica dicta que és pertinent culminar el procés d'escolta de les entitats i els experts per valorar si les seves aportacions han de ser recollides i presentades com a esmenes. A més, la dicció de l'apartat 1 de l'article 118 RPC sembla inequívoca en el sentit de permetre aquesta possibilitat: «Un cop finit el termini per a sol·licitar les audiències d'organitzacions i grups socials, o quan aquestes ja s'han fet, els diputats i els grups parlamentaris tenen un termini de quinze dies per a presentar esmenes a l'articulat [...]» [la cursiva és nostra].

En aquest punt, és pertinent considerar, als efectes del que aquí interessa, una de les dificultats que acostuma a suscitar el tràmit de presentació d'esmenes: les successives pròrroques que experimenten els terminis, d'acord amb l'article 105 RPC. Això podria menar a la possibilitat



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

de limitar el nombre de pròrroques sol·licitada per una majoria reforçada, superior si es vol a la que avui s'exigeix per a la tramitació de la urgència —tres grups parlamentaris o una cinquena part dels diputats (art. 107.1 RPC)—, o bé si ho acorda la Mesa, de la urgència extraordinària (art. 107.4 RPC). No cal dir que això, tot i l'actual semiautomatització de la gestió de les sol·licituds de pròrroga comportaria un considerable estalvi de temps. La declaració del termini improrrogable ja s'acostuma a fer amb el projecte de llei de mesures, que és un procediment comú, per bé que per compassar-lo als terminis de tramitació de la llei de pressupostos, que és un procediment legislatiu especial.

La substanciació de les audiències

En el mencionat informe, la Direcció de Gestió Parlamentària ja va assenyalar que la regulació de les audiències, com acabem de veure, també admet que es pugui obrir el termini d'esmenes en acabar el termini per presentar les propostes d'audiència i abans que s'hagin substanciat.

A aquest efecte, l'informe esmenta com a precedent un acord de la Mesa del 3 de desembre de 2008 en la tramitació del Projecte de llei d'educació (200-00043/08) (VIII legislatura), en què l'apertura del termini de presentació d'esmenes es va obrir abans: concretament, amb anterioritat a la tinguda de les audiències. No obstant, per bé que l'acord esmentat fixava el finiment d'aquest termini després del transcurs de vuit dies a comptar des de la tinguda de la darrera de les audiències, es va concatenar un seguit de pròrroques que van comportar que el termini final s'allargués un mes natural després de la tinguda de les audiències. I és que el més habitual és que s'exhaureixin totes les pròrroques d'esmenes a l'articulat, per la qual cosa l'estalvi de temps no és rellevant.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

En aquest cas, amb tota probabilitat, hauria estat més efectiu sol·licitar la urgència extraordinària o, com ja s'ha plantejat, declarar el termini d'esmenes improrrogable.

Per altra part, el tràmit d'audiència s'ha de substanciar preferentment per via presencial o per videoconferència, mitjançant una compareixença davant de la comissió o de la ponència tramitadora —un membre de la comissió en nom de cada grup parlamentari—, en el termini que estableix la mesa de la comissió, que no pot ser superior a quinze dies (art. 118.2 RPC).

D'entrada, la possibilitat de substanciar les audiències en ponència, a banda de ser una fórmula adient, atenent a l'especialització que requereix el tràmit, ha contribuït a alleujar la càrrega de treball de les comissions, però no ha afavorit la contenció del nombre d'audiències sol·licitades i acordades, aspecte aquest que cal considerar.

Les audiències també es poden substanciar per escrit o per via electrònica, si així ho determina la comissió, possibilitat aquesta que fou introduïda amb la reforma del Reglament de 2015 amb la voluntat d'agilitar el tràmit. Aquest fet s'ha mostrat eficaç a aquest efecte, tot i que encara es podria optimitzar més el temps si el seu trasllat es materialitzés en el moment d'aprovar les audiències, donant inici al termini per a respondre. Sovint, aquest trasllat es produeix després que s'hagi acordat la mateixa compareixença però de forma presencial, amb la consegüent duplictat de tramitacions i la necessitat de concedir un termini per a respondre. A voltes, el trasllat de la compareixença per escrit es produeix quan es vol cloure la fase d'audiències i encara resten



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

moltes compareixences presencials per substanciar, amb el consegüent perjudici per a la imatge del Parlament.

Pel que fa al termini màxim de substanciació (quinze dies), concebut com a mecanisme per constrènyer els grups a l'autocontenció, cal dir que la praxi demostra que no es compleix, a més que els intents de fer-lo complir han estat per la via d'acomodar la data de la publicació o de sol·licitar l'exempció d'aquest termini, la qual cosa, a més de ser contraproductiu, encara hi afegeix més tràmits.

En cada compareixença, en primer lloc, intervenen els compareixents durant un temps de quinze minuts i, posteriorment, els grups parlamentaris poden formular preguntes o demanar aclariments durant un temps de deu minuts. El compareixent respon globalment per un temps de cinc minuts. Si ho demana algun grup parlamentari, els temps d'intervenció dels compareixents poden ser diferents en els termes que acordi la comissió en el moment d'aprovar les compareixences (art. 117.5 RPC). A la pràctica, però, l'agrupació de les audiències en blocs temàtics afavoreix que aquestes es puguin tenir de forma simultània, reduint els torns però no el temps d'intervenció. Tot amb tot, els temps d'intervenció els fixa el ponent relator i aquests són força amplis en el cas de les compareixences conjuntes, doncs, si coincideixen dos o més compareixents, el temps per càpita no excedeix de 10 minuts, 5 per grup i 5 més per a la resposta global de cada compareixent.

A l'últim, direm que, si les audiències s'han de substanciar presencialment, els grups parlamentaris han d'acompanyar la sol·licitud amb una memòria explicativa dels motius que la justifiquen i les dades de contacte del compareixent. Aquest requeriment d'ordre formal no ha



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

propiciat tanmateix la racionalització del tràmit. Ans el contrari: en la majoria de casos, la memòria es redueix a un text escadusser i estandarditzat («per la seva expertesa en la matèria» o «per a debatre sobre el Projecte...»). A més, les dades de contacte en molts casos no són correctes, dificultant la tasca de l'Administració parlamentària, obligada a indagar sobre les circumstàncies personals dels compareixents.

La tramitació en comissió: informe de la ponència i dictamen de la comissió

D'acord amb l'article 120 RPC, la comissió, després de finalitzat el període de presentació d'esmenes a l'articulat, ha d'encarregar a la ponència la redacció d'un informe en un termini de quinze dies, prorrogable. El fet que la comissió traslladi a la ponència la substanciació de les audiències ha motivat que el seu nomenament es faci abans del que preveu el Reglament, com un punt subsegüent a l'acord en comissió sobre les audiències. La comissió, a més, acostuma a descarregar en la mateixa ponència la potestat de decidir sobre aquesta tramitació (acord de trasllat a aportació escrita, decaïment, adequació dels temps d'intervenció, etc.). Aquesta delegació té un propòsit sens dubte facilitador, per bé que encara cabria la possibilitat d'optimitzar més la gestió del temps si la ponència fos nomenada amb anterioritat a l'aprovació de les audiències, fins i tot abans de finir el termini per presentar-les, amb la finalitat de tenir una previsió eficaç i ajustada al temps de tramitació: calendari, nombre d'audiències, modalitat (presencial o per escrit).

La fase de ponència acostuma a ser decisiva en la tasca legislativa parlamentària. La ponència, però, és un òrgan acèfal [el relator, designat



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

entre els seus membres (art.120.4 RPC), és un mer coordinador dels treballs, sense facultats de direcció i impuls, que correspon als propis ponents] i informal, doncs els seus debats tenen lloc sense les regles pròpies de la resta de tramitacions (especialment, la distribució del temps d'intervenció, el calendari de les seves reunions, etc.). En efecte, les deliberacions en comissió tenen un caràcter ben distint al de les ponències, ja que la publicitat de les sessions i la presència dels mitjans de comunicació fa que les intervencions adquireixen sovint un caràcter més polític, anticipant en bona mesura el debat de la lectura final que correspon al Ple.

En essència, la comesa dels ponents és la d'«informar» sobre el projecte o proposició de llei —per això el producte del seu treball es denomina *informe*—, debatent sobre el text i les esmenes presentades. La reserva de les seves actuacions —doncs a diferència de les comissions les seves sessions no són públiques— proporciona el clima adequat perquè els grups parlamentaris facin negociacions i arribin a acords. En aquest acte, els representants de la majoria —normalment comissionats pel Govern en el cas dels projectes de llei— tenen un paper determinant. L'informe deixa constància de les esmenes recomanades (acceptades), transaccionades i tècniques —directament incorporades al text—, així com de les rebutjades i indica, en tot cas, les modificacions que comporten respecte al text inicial. Pot postular també, i així succeeix a la pràctica, modificacions d'articles no esmenats, i elevar a la comissió propostes de tècnica legislativa i d'adequació a les regles i als usos formals i lingüístics del Parlament (art. 120.2 RPC).



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

Ara bé, aquest model taxat d'informe —un autèntic predictamen de la comissió—, difereix del model de *raport* motivat o raonat existent en altres cambres, on un ponent analitza els aspectes més importants del projecte o de la proposició de llei i els trasllada a la comissió, raó per la qual acostuma a donar el nom a la llei. Aquesta figura en cap cas és, com hem vist, homologable al rol del relator, que no deixa de ser un ponent més, amb facultats, com ja s'ha dit, de coordinació i que es limita a presentar l'informe col·legiat de la ponència a la comissió (art. 120.6 RPC) i al Ple (art. 123.1 RPC).

Finalment, com ja ha estat dit en un altre moment, cal tenir present que a partir de la reforma parcial del Reglament, operada el 27 de juliol de 2017 (art. 118.4 RPC), està permesa, per a fer funcions d'assessorament, l'accés d'experts, tècnics o representants d'entitats, organitzacions i grups socials, en nombre no superior al dels diputats ponents dels grups que assisteixen a la reunió, que poden intervenir en les reunions d'acord amb els criteris que estableixi la mateixa ponència (art. 120.5 RPC). Aquesta possibilitat pot col·lidir amb la naturalesa de la ponència i amb el fet que els representants de les entitats i els experts —en cap cas els tècnics o facultatius adscrits als grups parlamentaris— ja han pogut ser escoltats anteriorment en el tràmit de les audiències (art. 117 RPC).

Tercera.- Consideracions sobre els procediments legislatius especials per raó de la urgència

Dins del procediment legislatiu, distingim entre el procediment comú, que són totes aquelles regles que s'apliquen amb caràcter general a totes les iniciatives legislatives, i els procediments legislatius especials, aquells



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

que, ja sigui per la naturalesa del text, ja sigui per alguna altra circumstància, com la urgència en la seva tramitació, se sotmeten a regles distintes, que, en alguns casos, poden ser més restrictives (aprovació de reformes estatutàries o de lleis de desenvolupament bàsic estatutari) o més flexibles (el procediment d'urgència, amb el que es pot prescindir d'algun dels tràmits o disminuir els terminis fins a la meitat del previst o el cas més extrem que suposa la seva tramitació directa en el Ple, ni que sigui amb alguns condicionants). En el cas de la tramitació del projecte de llei de mesures, els terminis també es fan improrrogables.

La delegació en les comissions de la competència legislativa plena

El Ple del Parlament, a proposta de la Mesa del Parlament, de dos grups parlamentaris o d'una cinquena part dels diputats, pot delegar en les comissions l'aprovació de projectes i de proposicions de llei, llevat d'aquelles a què es refereix l'article 129.1 RPC (projectes i les proposicions de llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut d'autonomia de Catalunya), de la llei de pressupostos i de les lleis de delegació legislativa (decrets legislatius: textos refosos i textos articulats a partir de lleis de bases, art. 63 EAC). Amb tot, el Ple, a proposta de la Mesa del Parlament, de dos grups parlamentaris o d'una cinquena part dels diputats, pot reclamar sempre el debat i la votació de qualsevol projecte o proposició de llei que hagi estat objecte de delegació (abocament a Ple) (art. 136 RPC).

La tramitació dels projectes i les proposicions de llei per la comissió en seu legislativa plena segueix el procediment legislatiu comú, llevat del tràmit de deliberació i de votació en el Ple. Un cop rebut el projecte o la proposició de llei, la comissió constitueix una ponència formada per un



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

membre de la comissió pertanyent a cada grup parlamentari (art. 137.2 RPC). S'apliquen les regles de la tramitació en comissió (art. 120 RPC): redacció de l'informe per part de la ponència a la vista del projecte o la proposició de llei i de les esmenes presentades en un termini de quinze dies i seguidament elaboració del dictamen per part de la comissió. Tot seguit, el ple de la comissió segueix el tràmit establert per a la deliberació en el Ple del Parlament (art. 137.3 RPC).

Aquesta competència legislativa plena de les comissions no es troba recollida expressament a l'Estatut, a diferència del que succeeix en la Constitució amb les Corts Generals (art. 75.2 CE). Al Congrés dels Diputats, a més, el Reglament de 1982 li atorga un caràcter parcialment preferent, de manera que es pot considerar com si d'un procediment ordinari es tractés. D'aquesta forma, aquest procediment s'ha convertit a la pràctica en el normalment utilitzat, de forma que el procediment ordinari es limita als casos en què resulta imperatiu en virtut de l'article 75.3 CE (reforma constitucional, qüestions internacionals, lleis orgàniques i de bases i pressupostos).

Ben al contrari, al Parlament de Catalunya es tracta d'un supòsit de delegació expressa amb les limitacions i exclusions materials esmentades al precepte, a diferència del que es dona en altres cambres, en què la delegació es tàcita, un cop substanciat el debat de totalitat. A més, no s'utilitza gens freqüentment, tot i que podria contribuir a agilitzar el procediment legislatiu. De fet, només hi ha dos precedents de tramitacions d'aquesta naturalesa, tots dos en la XII Legislatura, motivats per la urgència: el Projecte de llei de restabliment del complement de productivitat variable del personal estatutari de l'Institut



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

Català de la Salut. (tram. 200-00008/12) i la Proposició de Llei del servei d'atenció pública a la salut bucodental i de creació del Programa d'atenció dental infantil a Catalunya (tram. 202-00040/12). El recurs a aquest procediment no dificulta l'emissió de dictamen per part del Consell de Garanties Estatutàries, doncs està previst que aquest es refereixi a l'Informe de la Ponència. Un cop publicat i aprovat l'informe, s'obre el termini de 3 dies per a sol·licitar el dictamen al Consell de Garanties Estatutàries (art. 26 LCGE).

La tramitació de les iniciatives legislatives en lectura única

Per definició, la lectura única és un tipus de procediment legislatiu caracteritzat per l'omissió de diferents tràmits en la fase central de l'iter legislatiu comú per raons d'urgència. En concret, en lloc de les lectures successives a què se sotmet el text ordinàriament, el procediment es veu reduït a una única lectura directament en el Ple. D'acord amb el que preveuen els reglaments parlamentaris, la doctrina constitucional l'ha caracteritzat com una figura típica del Dret parlamentari que té «[...] la seva raó de ser en iniciatives en què la naturalesa o simplicitat de la seva formulació en permeten una tramitació abreujada» (STC 274/2000, FJ 10; i 238/2012, FJ 4).

En el cas de la lectura única regulada a l'article 138 RPC, la legitimació activa en el cas dels projectes de Llei recau en el Govern o en la Mesa, si aquesta ho acorda, un cop escoltada la Junta de Portaveus, o a iniciativa d'aquesta; en el cas de les proposicions de Llei, la lectura única és procedent a instàncies del grup parlamentari proponent o de la Mesa, un cop escoltada la Junta de Portaveus, o a iniciativa d'aquesta última. En el cas de les proposicions de Llei —introduït amb la reforma parcial del



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

Reglament del 26 de juliol de 2017— no s'exigeix, com succeeix en altres cambres, que la sol·licitud hagi estat subscripta per tots els grups (art. 136 del Reglament del Parlament d'Andalusia), reminiscència del temps en què la lectura única era un procediment accelerat reservat a textos menors i de caràcter eminentment tècnic (sovint el canvi d'una sola paraula o d'un article).

En aquest sentit, el Consell de Garanties Estatutàries va significar que la viabilitat d'aquest procediment restava condicionada, en la mesura que es redueixen notablement alguns drets (dret d'esmena), al respecte íntegre de les condicions reglamentàriament establertes, a més que, des del moment que aquest procediment no permet el mateix nivell de participació política que la via ordinària, ha d'utilitzar-se en supòsits excepcionals, per a l'aprovació d'iniciatives legislatives que no requereixin d'un extens procés deliberatiu i de treball parlamentari per raó de l'escassa rellevància política o social del seu objecte o per la poca complexitat tècnica de la seva regulació (DCGE 7/2017, del 6 de juliol).

A la vista del que s'ha exposat, per la seva mateixa naturalesa, els procediments de lectura única haurien d'excloure *prima facie* les propostes de regulació que, pel seu contingut, tinguin rellevància constitucional o estatutària, per afectar, per exemple, principis o valors constitucionals i estatutaris, aspectes essencials dels drets fonamentals o estatutaris, òrgans de naturalesa constitucional o de relleu estatutari, les relacions entre els poders públics o normes capçalera de caràcter sectorial, etc. Així mateix, *prima facie*, el requisit de simplicitat s'ha d'entendre referit no només a textos breus o a iniciatives legislatives sobre les quals se'n debat de forma conjunta la seva aprovació o rebuig,



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

sinó també aquelles que no presentin una complexitat tal que aconselli un debat més profund i amb un grau més alt de participació parlamentària.

Amb tot, no és menys cert que l'any 2010 el Congrés dels Diputats va acordar, a instàncies del Govern de l'Estat, amb el suport de distintes minories, la reforma de l'article 135 de la Constitució per lectura única; aquest tràmit accelerat va venir induït pels requeriments d'urgència de la *troika* comunitària en plena crisi financera. En tractar-se d'una qüestió peremptòria i d'una autèntica *operació d'Estat*, el Tribunal Constitucional considerà, de forma un tant sorprenent, que «ni siquiera la reforma constitucional està vedada al procedimiento de lectura única por la falta de concurrència de la nota de simplicidad o naturaleza que aconsejen el recurso a este tipo de procedimiento legislativo» (STC 238/2012, FJ 4), adduint a aquest efecte que «las normas aplicables (art. 150 RCD i concordantes) no establecen materias vedadas a esta tramitación, como sí sucede con el Reglamento parlamentario de alguna Asamblea autonómica» (ITC 9/2012, del 13 de gener, FJ 3).

Es tracta, no cal dir, d'una opció de dubtosa legitimitat, en la mesura que determinades iniciatives legislatives —especialment si són de gran calat— poden experimentar una restricció severa en l'exercici del dret de participació de les minories en la funció legislativa, per tal com, en paraules anteriors del mateix alt tribunal, es tracta d'«un procedimiento en el cual resultan notablemente limitadas las posibilidades de participación de las minorías en el proceso de elaboración de la norma» (STC 103/2008, FJ 5). Potser per això, en la seva doctrina més recent, el TC s'ha vist forçat a accentuar la necessitat de no privar absolutament el



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

parlamentari de seguir exercint els seus drets de l'article 23 CE, a través de la participació en la resta d'actes i tràmits anteriors al moment de l'aprovació de la llei; en concret, a través de la formulació de modificacions o alternatives per escrit, de l'exposició oral de la seva posició política i de les possibles discrepàncies davant el Ple, i de decidir el sentit del vot final d'aprovació o rebuig (STC 204/2011, del 15 de desembre, FJ 5, i 238/2012, de 13 de desembre, FJ 4).

A partir d'aquesta jurisprudència, el Parlament de Catalunya ha instrumentat un procediment en què correspon al Ple efectuar el control de la decisió d'adoptar el procediment, en nom de la seva adequació al paràmetre de constitucionalitat configurat per les condicions establertes pels reglaments parlamentaris (STC 129/2013, de 4 de juny, FJ 10). En aquest procediment hi té una part destacada l'apertura d'un termini d'esmenes — inspirat en el que en el seu dia el Congrés dels Diputats va autoritzar per esmenar la reforma de l'article 135 CE—. Aquest tràmit és necessari, a més, perquè així ho va determinar la STC 139/2017, del 29 de novembre, que va resoldre el recurs d'inconstitucionalitat interposat contra la reforma de l'any 2017 de l'antic art. 135.2 RPC (actual 138.2 RPC).

Les esmenes, si n'hi ha, són debatudes en una altra sessió plenària, després que el Ple hagi tingut el debat sobre el pressupòsit habilitant (entorn a la procedència de la tramitació per lectura única, com si es tractés d'un debat de presa en consideració). A aquest efecte, cal tenir en compte el que disposa l'article 26 bis LCGE, introduït per la Llei 27/2010, del 3 d'agost, de modificació de la Llei 2/2009, del 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, per adaptar-se als canvis adoptats



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

amb la reforma reglamentària de 2017 i la STC 139/2017. Aquest precepte preveu que els diputats o grups parlamentaris que sol·licitin un dictamen al Consell de Garanties Estatutàries a l'empara de l'article 23 b) LCGE amb relació a una iniciativa legislativa tramitada en lectura única ho han de comunicar a la Mesa del Parlament en el termini de dos dies a comptar de la publicació en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* de la proposta del Govern o de la Mesa o la Junta de Portaveus del Parlament de tramitar el projecte o la proposició de llei en lectura única.

Si el Govern sol·licita un dictamen al CGE a l'empara de l'article 23 b) LCGE, ha de presentar la sol·licitud al Consell en el termini de dos dies a comptar de la publicació en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* de la proposta de la Mesa o la Junta de Portaveus del Parlament de tramitar la proposició de llei en lectura única, idèntic termini de què disposa el Síndic de Greuges. El Consell de Garanties Estatutàries ha d'emetre el dictamen i trametre'l a la Mesa del Parlament en el termini de set dies a comptar de la recepció de la sol·licitud. El procediment legislatiu corresponent resta suspès i es reprèn quan el Consell de Garanties Estatutàries emet el dictamen o si transcorre el termini de set dies i el Consell no ha tramès el dictamen a la Mesa del Parlament.

Certament, de la lectura del nou article 26 bis LCGE es pot desprendre que l'apertura del tràmit d'esmenes es podria fer en el moment en què la Mesa admet a tràmit el projecte o la proposició de llei amb la petició que es tramiti per lectura única, un cop escoltat el parer de la Junta de Portaveus, sense esperar que el Ple accepti en un primer debat la tramitació per lectura única. Mitjançant aquesta fórmula, els terminis de tramitació es podrien reduir, sense que això comportés un perjudici per



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

als drets dels diputats, en el benentès que hauria de quedar condicionada, en tot cas, a l'acord final del Ple sobre la tramitació en lectura única. No obstant, atès el caràcter preceptiu del termini d'esmenes, aquest termini s'hauria de poder ampliar per a què el CGE es pronunciés de forma sobrevinguda també sobre les esmenes, en el seu cas, en coherència amb el que l'article 24 LCGE estableix, amb caràcter general, sobre la forma i el contingut de les sol·licituds de dictamen, que inclou també les esmenes presentades. En qualsevol cas, si es volen evitar disfuncions d'aquest tipus el més coherent sistemàticament és l'apertura del termini d'esmenes un cop finalitzat el primer debat plenari.

La casuística mostra que fou durant la XII Legislatura que la Mesa i la Junta de Portaveus van considerar, per afavorir el debat en unitat d'acte (en una mateixa sessió), que, un cop substanciat favorablement el debat sobre la procedència de la lectura única, s'obris un termini d'esmenes (normalment 24 hores o unes poques hores més per a eventuais transaccions), de manera que es pogués debatre el text i les esmenes en una altra reunió de la mateixa sessió plenària. Només en una ocasió, havent fent diferents grups i subgrups parlamentaris expressa reserva del dret a demanar dictamen al Consell de Garanties Estatutàries (Proposició de llei de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge, NT 202-00080/12), un cop tingut el debat sobre la procedència de la tramitació per lectura única, es va obrir el termini d'esmenes i, un cop publicades aquestes al *BOPC*, es va iniciar el termini per sol·licitar dictamen al CGE (dos dies hàbils) (art. 26 bis LCGE).



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

CONCLUSIONS I PROPOSTES

1.- La necessitat d'evitar l'excessiva dilació del procediment legislatiu comú convida a reduir les successives lectures dels textos legislatius a dos, de manera que, després de la fase de debat de totalitat, les comissions tendeixin a actuar com la seu amb competència legislativa plena. Això pot assolir-se per la via convencional i consuetudinària, propiciant que els grups parlamentaris facin ús de les potencialitats del vigent article 136 RPC, o amb una eventual reforma d'aquest precepte per atorgar *ex lege* a aquest procediment especial abreujat un caràcter parcialment preferent, en el sentit que es respectin els actuals límits materials (lleis de desenvolupament bàsic estatutari, lleis de pressupostos i lleis de delegació legislativa) i la possibilitat d'avocació en Ple en tot moment si així ho acorda la majoria.

2. Una altra mesura en la línia d'economitzar el temps de les tramitacions és la de limitar el nombre de pròrrogues a instàncies d'una majoria reforçada o, millor, si ho acorda la Mesa, com succeeix actualment amb la tramitació del projecte de llei de mesures, que és un procediment comú, tot i que en aquest cas sigui per compassar-lo als terminis de tramitació de la llei de pressupostos, que és un procediment legislatiu especial.

3. Cal reflexionar, en la perspectiva d'una eventual reforma del Reglament, sobre el fet que en els treballs de les ponències legislatives hi puguin participar experts, tècnics o representants d'entitats, organitzacions i grups socials, podent assistir i intervenir en les seves



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

reunions, circumstància inusual en el parlamentarisme i poc adequada a la naturalesa i funcionalitat de les ponències, a més que col·lideix amb el fet que ja s'ha substanciat amb anterioritat una fase d'audiències amb representants de les organitzacions, grups socials i experts, i que limita l'agilitat característica d'un òrgan informal i reservat que afavoreix la negociació i la transacció.

4. El fet que el nombre de compareixences en el procediment legislatiu no estigui taxat reglamentàriament, ni que la Mesa del Parlament o les meses de les comissions no hagin adoptat acords en aquest sentit, contribueix al fet que aquest mecanisme participatiu esdevingui sovint disfuncional pel gran nombre de sol·licituds. Això contribueix decisivament a dilatar el procediment i a col·lapsar l'Administració parlamentària responsable de la gestió (localització i depuració del cens dels compareixents, trasllat de la sol·licitud, calendarització). El caràcter il·limitat d'aquest tràmit, a més, afavoreix la seva instrumentalització com a via per obstruir la tramitació d'iniciatives legislatives en cas que, per raons de conveniència o oportunitat política, no es vol mostrar l'oposició.

5. En el moment de l'admissió a tràmit de les sol·licituds de compareixences d'alts càrrecs o entitats que venen obligades per llei a comparèixer en el procediment legislatiu, cal fer un examen acurat dels supòsits normativament previstos per evitar una lectura expansiva d'aquests, evitant una crida a la participació de persones i entitats de forma inercial i ritual.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

6. Cal que les meses de les comissions considerin el fet que l'actual regulació del tràmit d'audiències d'organitzacions, grups socials i experts permet obrir el termini de presentació d'esmenes a l'articulat en acabar el termini per presentar-ne la sol·licitud, abans que s'hagin substanciat. Per contra, l'opció de finir el termini després del transcurs de vuit dies a comptar des de la tinguada de la darrera de les audiències i la concessió quasi automàtica de pròrroques acostuma a endarrerir el procediment de forma innecessària.

7. Cal reflexionar entorn al fet que la possibilitat, prevista reglamentàriament, de substanciar les audiències de les entitats socials i els experts en ponència, a banda de ser una fórmula adient, atenent a l'especialització que requereix el tràmit, ha contribuït a alleujar la càrrega de treball de les comissions, però no ha afavorit la contenció del nombre d'audiències sol·licitades i acordades, aspecte aquest que cal considerar.

8. La possibilitat que les audiències es puguin substanciar per escrit o per via electrònica, si així ho determina la comissió, introduïda amb la voluntat d'agilitar aquest tràmit, s'ha mostrat eficaç a aquest efecte, per bé que encara és possible una major economia de temps si el trasllat de les sol·licituds es materialitza en el moment d'aprovar les audiències, donant inici al termini per a respondre, sense esperar que s'acordi la mateixa compareixença de forma presencial, amb la consegüent duplictat de tramitacions i la necessitat de concedir un nou termini de resposta. Igualment, cal evitar que el trasllat de la compareixença per escrit es produeixi quan es vol cloure la fase d'audiències i encara resten moltes compareixences presencials per substanciar, amb el consegüent perjudici per a la imatge del Parlament.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

9. El termini màxim de substanciació de les audiències (quinze dies), concebut com a mecanisme per agilitzar el tràmit i constrènyer els grups a contenir-se en les seves sol·licituds no es compleix segons l'observació de la praxi acumulada a la Cambra. Cal que les meses de les comissions, o en el seu cas les ponències encarregades de conduir-les, extremin el zel en el compliment dels terminis, tret de casos excepcionals. Altrament, els intents de fer-lo complir menen a la necessitat d'acomodar la data de la publicació o de sol·licitar l'exempció del termini, la qual cosa encara hi afegeix més tràmits i més dilació.

10. El requeriment formal consistent en què les sol·licituds d'audiència hagin d'anar acompanyades d'una memòria explicativa dels motius que la justifiquen, així com de les dades de contacte, no ha propiciat a la pràctica la racionalització del tràmit sinó més aviat el contrari. En molts casos, la memòria es redueix a un text escadusser i estandarditzat, i les dades de contacte no són correctes, la qual cosa dificulta la tasca de l'Administració parlamentària, obligada a indagar sobre les circumstàncies personals dels compareixents. En aquest sentit, es proposa suprimir la memòria i que els grups extremin la precaució a l'hora de facilitar les dades de contacte. Una opció que ja han apuntat alguns lletrats és no admetre-les a tràmit sense les dades de contacte. I a la pràctica, moltes decauen en no poder contactar amb el compareixent.

11. El fet que la comissió acostumi a traslladar a la ponència la substanciació de les audiències ha comportat que el seu nomenament es faci abans del que es preveu reglamentàriament, com un punt subsegüent a l'acord de tenir les audiències. La comissió, a més, acostuma a desconcentrar en la mateixa ponència la facultat de decidir



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

sobre aquesta tramitació (acord de trasllat a aportació escrita, decaïment, adequació dels temps d'intervenció, etc.). Aquesta delegació té un propòsit facilitador, per bé que encara cap la possibilitat d'optimitzar més la gestió del temps si la ponència es nomenada amb anterioritat a l'aprovació de les audiències, fins i tot abans de finir el termini per presentar-les, amb la finalitat que aquesta adopti els acords pertinents per fer una previsió eficaç i ajustada al temps de tramitació: calendari, nombre d'audiències, modalitat (presencial o per escrit).

12. Cal tenir present que el procediment de lectura única no permet el mateix nivell de participació política que la via ordinària, per la qual cosa ha d'utilitzar-se en supòsits en què la iniciativa legislativa no requereixi d'un extens procés deliberatiu o treball parlamentari per raó de la seva escassa rellevància política o social o per la poca complexitat tècnica de la seva regulació. A més, n'haurien de restar excloses les propostes que afectin principis o valors constitucionals i estatutaris, drets o òrgans de relleu estatutari, les relacions entre els poders públics o normes capçalera de caràcter sectorial.

13. De la lectura de l'article 26 bis de la Llei del Consell de Garanties Estatutàries es pot desprendre que l'apertura del tràmit d'esmenes pot fer-se en el moment *a limine* en què la Mesa admet a tràmit un projecte o proposició de llei a tramitar per lectura única, un cop escoltat el parer de la Junta de Portaveus, sense esperar que el Ple n'accepti la tramitació. Aquesta fórmula permet reduir els terminis de tramitació, però sempre ha de restar condicionada a l'acord final del Ple i a la possibilitat d'ampliar el termini perquè, en el seu cas, el Consell de Garanties Estatutàries es pronunciï de forma sobrevinguda sobre les esmenes, si n'hi ha.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

Barcelona, vint-i-quatre de febrer del dos mil vint-i-cinc,

JOAN RIDAO - Signat digitalment
MARTIN - per JOAN RIDAO
DNI - MARTIN - DNI
Data: 2025.02.24
13:12:25 +01'00'

Joan Ridao Martín

Lletrat