

El procediment legislatiu

Introducció

Aquest escrit resumeix la regulació del procediment legislatiu ordinari que estableix l'actual Reglament del Parlament de Catalunya, i deixa el tractament dels procediments específics que segueixen determinades iniciatives legislatives (la Llei de pressupostos, les lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut...) per a una altra ocasió, atès l'abast de la matèria.

Com a introducció, cal posar en relleu quines són les funcions essencials del Parlament. La funció principal de la cambra no és legislar (tot i que n'és una de les funcions bàsiques) ni constituir el Govern, controlar-lo i impulsar-ne l'acció política (que també són importants), sinó que la funció essencial del Parlament és legitimar i fer que la ciutadania accepti les decisions preses al si del Parlament.

Ismael E.Pitarch,
Lletrat major del Parlament de Catalunya

La legislació impulsada pel Govern i pels grups parlamentaris que li donen suport ha de ser legitimada per donar com a resultat lleis bones, justes i adequades per a la ciutadania. En aquest sentit, com que es considera que l'acció legislativa està legitimada, calen dos elements fonamentals que s'han de donar sempre: d'una banda, la participació dels grups parlamentaris, els membres del Parlament i, en la mesura que es pugui, dels ciutadans en el procés legislatiu (o sigui, la pluralitat) i, de l'altra, la publicitat del treball parlamentari.

Pel que fa a la participació, cal insistir en la importància d'incorporar les veus de la societat i la necessitat de respectar el diàleg entre els seus representants durant tot el procés legislatiu. Respecte de la publicitat, cal recordar que, per tal que el treball parlamentari sigui conegut, la transparència en totes les fases del procediment és primordial. En aquest sentit, és necessari destacar que la cambra ha de ser una institució oberta a la ciutadania (una "casa de vidre").

El procediment legislatiu comú

En l'ordenament jurídic català, el procediment legislatiu es troba –pel que fa a alguns aspectes– en l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC), i bàsicament en el Reglament del Parlament de Catalunya (RPC). D'acord amb aquest marc normatiu, el recorregut ordenat que finalitza en l'aprovació d'una llei, o sigui, el que coneixem per procediment legislatiu, comprèn uns subjectes i unes fases que es detallen a continuació:

El procediment legislatiu comú

Els subjectes amb iniciativa legislativa

En tractar del procediment legislatiu, el punt de partida obligat és qui té la potestat d'iniciar la tramitació legislativa, és a dir:

D'acord amb l'article 62.1 de l'EAC i l'article 100 de l'RPC, els subjectes que disposen d'iniciativa legislativa són:

- El Govern, que l'exerceix mitjançant la presentació de "projectes de llei".
- Els grups parlamentaris o cinc diputats (en aquest cas, i en els

que segueixen, la proposta rep el nom de “proposició de llei”).

- Els òrgans polítics representatius dels consells comarcals i de les vegueries.
- La ciutadania, a través de la Iniciativa Legislativa Popular (opció que requereix reunir 50.000 signatures que n’avalin la proposició).¹
- Els municipis. Tot i que l’article 100 de l’RPC esmenta els municipis entre els subjectes legitimats, aquesta possibilitat no la preveu l’article 62.1 de l’EAC, si no és excepcionalment.²

Per tant, les iniciatives legislatives poden ser: projectes de llei (quan la iniciativa prové del Govern) o proposicions de llei (quan la iniciativa és exercida pels altres subjectes amb iniciativa legislativa).

Estadísticament, la majoria de lleis que resulten aprovades tenen l’origen en un projecte de llei, atès que el Govern dirigeix la majoria parlamentària i disposa de suport per a la seva aprovació.

1. Regulat per la Llei 1/2006, de 16 de febrer, de la iniciativa legislativa popular (DOGC 4579, 23.02.2006).

2. BOPC de 8.01.2006.

El procediment legislatiu comú Les fases del procediment legislatiu

Pel que fa a la seqüència de fases que formen el procediment legislatiu i pel que fa als aspectes pràctics de les relacions entre el Govern i el Parlament, convé d'identificar les novetats i les millores que ha introduït el nou Reglament del Parlament de Catalunya, que va entrar en vigor el gener de 2006.³

Molt resumidament, es tracta de les fases següents:

El procediment legislatiu comú Les fases del procediment legislatiu La presentació

Tant si es tracta d'un projecte com d'una proposició de llei, les iniciatives s'han d'adreçar a la Mesa del Parlament i han de respectar uns requisits generals (art. 101 de l'RPC): han de tenir un objecte material determinat i homogeni, i han d'estar acompanyades d'una exposició de motius i dels antecedents necessaris per entendre a què obeeix i què pretén la proposta.

3. BOPC de 8.01.2006.

El procediment legislatiu comú Les fases del procediment legislatiu

L'admissió a tràmit

L'admissió a tràmit de la iniciativa legislativa és competència de la Mesa del Parlament, i es regeix pel que estableix l'article 102 de l'RPC.

Quan es presenta en el Registre del Parlament, tot projecte o proposició de llei ha d'anar acompanyat de la documentació complementària legalment establerta (article 63 de la Llei 13/1989) i d'altres informes legalment establerts segons la matèria (per exemple, l'informe econòmic del Consell Econòmic i Social). Les propostes legislatives han de tenir un objecte material determinat i homogeni (conceptes jurídics prou indeterminats i força flexibles) i han d'anar acompanyats d'una exposició de motius i dels antecedents necessaris perquè el Parlament s'hi pugui pronunciar; són imprescindibles els establerts en una llei, ja que són els que els diputats i els grups poden exigir, i poden arribar, si escau, a paralitzar o suspendre la tramitació, fins que no siguin presentats.

Un cop verificada liminarment la documentació, la Mesa ordena publicar la iniciativa en el BOPC i, un cop ha escoltat la Junta de Portaveus, designa la comissió parlamentària que l'haurà de tramitar (art. 103 de l'RPC), si supera el **debat de totalitat**.

El Govern, que té l'obligació d'aplicar el pressupost anual aprovat pel Parlament, pot vetar qualsevol proposició de llei que tingui repercussions econòmiques en el pressupost de la Generalitat (vet pressupostari, art. 102 de l'RPC), perquè s'hi oposi, contradigui els seus objectius o n'incrementi les despeses.

El procediment legislatiu comú

Les fases del procediment legislatiu

El debat de totalitat

La fase següent és el debat de totalitat en el Ple (art. 105 de l'RPC), que serveix per fer la valoració general del text. Prèviament al debat, els grups parlamentaris poden presentar esmenes a la totalitat (bé en forma de proposta de rebuig –que implica el retorn del text als autors– bé en forma de text articulat alternatiu, d'acord amb l'article 104 de l'RPC); si ho fan, aquestes esmenes també es debaten i es voten.

El resultat del debat és el que decideix si la iniciativa segueix o finalitza. Encara que la iniciativa no superi aquesta fase, el debat ha acomplert una funció molt important: la ciutadania pot saber què volien, i per què ho volien, els autors de la proposta; això, a més d'acomplir una funció pedagògica, permet a la ciutadania afinar el judici sobre les seves opcions polítiques i electorals.

Des de 2006 ha desaparegut el tràmit de la presa en consideració que seguien les proposicions de Llei d'acord amb l'anterior Reglament de la cambra. El nou Reglament equipara projectes i proposicions de Llei, i tant els uns com les altres només poden veure aturada la tramitació si s'aprova una esmena a la totalitat.

El procediment legislatiu comú

Les fases del procediment legislatiu

Les compareixences de les organitzacions i els grups socials

Un cop fet el debat de totalitat, els grups parlamentaris disposen de cinc dies per proposar les compareixences d'organitzacions i grups socials, i pertoca a la comissió corresponent aprovar-les o no.

La fase de compareixences és una novetat que ha introduït el nou Reglament del Parlament (art. 106 de l'RPC), similar als *hearings* del sistema parlamentari anglès o a les audiències d'altres sistemes parlamentaris. Permet organitzar uns tràmits d'audiència perquè hi intervinguin tant les veus qualificades en la matèria i la comunitat científica com la societat, per tal que el treball del legislador tingui en compte els sectors més directament implicats o afectats per la futura llei.

El procediment legislatiu comú Les fases del procediment legislatiu

La presentació d'esmenes a l'articulat i la tramitació en comissió

Aquesta fase serveix perquè els grups puguin presentar esmenes d'addició, de supressió o de modificació a l'articulat del text (art. 107 i 108 de l'RPC), i marca l'inici del treball parlamentari més intens que té lloc en el si de la comissió parlamentària encarregada de tramitar la iniciativa (art. 109 de l'RPC).

Una ponència designada per la Comissió –coordinada o dirigida per la figura clau del relator, creada pel nou Reglament del Parlament– està integrada per un membre de la comissió de cada grup parlamentari. Estudia el text original de la iniciativa i les esmenes proposades i elabora un informe per facilitar al conjunt de la comissió la possibilitat de discutir, negociar i aprovar un dictamen que finalment s'ha de debatre i votar en el Ple.

Al final d'aquesta fase (en els tres dies següents a la publicació del dictamen de la Comissió en el BOPC), es pot demanar al Consell Consultiu que dictamini sobre l'adequació a la Constitució o a l'Estatut d'un projecte o una proposició de llei (art. 111 de l'RPC). Aquests dictàmens en general no són vinculants, però sí que ho

són quan s'emeten sobre projectes i proposicions de llei que desenvolupen o afecten drets reconeguts per l'EAC, tal com preveu l'article 76.4 de l'EAC. L'emissió del dictamen pot implicar l'obertura d'un nou termini perquè els grups hi presentin esmenes per acomodar millor la futura llei a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia (art. 111 de l'RPC).

El procediment legislatiu comú

Les fases del procediment legislatiu

La tramitació final en el Ple

El debat final en el Ple és el darrer pas de la tramitació en seu parlamentària (art. 112 de l'RPC). Es debat i es vota el dictamen de la comissió juntament amb les esmenes no acceptades per aquesta i els vots particulars dels que volen tornar al text original i rebutgen els acords assolits. El debat es pot iniciar amb la intervenció dels promotors de la iniciativa, per recordar els objectius que pretenien i valorar si han estat assolits; segueix una intervenció del relator, que explica els treballs previs de la ponència i de la comissió i els seus resultats; finalment, cada grup defensa les seves propostes i alternatives, i explica globalment quina és la seva posició sobre la llei. Els destinataris d'aquestes intervenci-

ons són, tant o més que els membres del Parlament, la ciutadania i l'opinió pública.

Les esmenes que es debaten en el Ple poden ser, a més de les presentades anteriorment i no acceptades, esmenes transaccionals (pactades entre diversos grups) amb vista a atansar posicions i assolir consens i compromís polític,⁴ tècniques i, fins i tot, noves, sempre que tots els grups parlamentaris n'acceptin la tramitació i en el benentès que només s'incorporaran a la llei les que el Ple voti.

La nova terminologia parlamentària també incorpora les anomenades esmenes d'harmonització, que permeten fer petites modificacions en la llei per raons de congruència (art. 114 de l'RPC). En aquest sentit, també cal dir que el Reglament preveu que les lleis puguin ser adaptades a canvis normatius o jurisprudencials (art. 115 de l'RPC).

4. Amb el nou Reglament, s'ha eliminat la possibilitat de vet a les esmenes transaccionals per afavorir la negociació.

Cal tornar al principi: l'objectiu fonamental del procediment legislatiu és legitimar les decisions de la majoria parlamentària: explicar què vol la llei, què mana als ciutadans, què els proposa, per què s'ha triat una opció i per què s'ha rebutjat una alternativa; com una llei concreta està d'acord amb el programa presentat a les eleccions o amb el qual governa, com el modula o l'actualitza; per què s'ha arribat a uns pactes, per què no s'hi ha arribat, o per què s'ha optat per defensar unes posicions que se sabien perdedores en aquest moment...

La ciutadania informada, escolta, veu, compara i, en el moment de les eleccions, o bé vota (confirmant la seva confiança o modificant el vot i donant suport a un altra força política) o bé s'absté o vota en blanc (incrementant així el nombre de ciutadans insatisfets i desenganyats que deixen de confiar en la democràcia parlamentària i volen alternatives, encara en construcció).

Compliment de formalitats de les lleis i publicació

Al final de tot aquest procediment parlamentari, a la llei aprovada pel Parlament només li resta complir les darreres formalitats legals. Es tracta d'un doble tràmit: ha de ser promulgada pel president de la Generalitat en nom del rei i s'ha de publicar en el termini de quinze dies des de l'aprovació en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) i en el *Butlletí Oficial de l'Estat* (BOE), d'acord amb l'article 65 de l'EAC, i en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* (BOPC), segons l'article 97.3 de l'RPC.

En el moment de la promulgació la nova llei rep el número d'identificació i la data.

Un cop publicada en el DOGC, entra en vigor en la data que estableix o, si no, en el termini de 20 dies, superada la *vacatio legis* que, amb caràcter general, estableix l'art. 2.1 del Codi civil.