

EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL PARLAMENTO DE CATALUÑA: PRINCIPALES CARACTERISTICAS

POR

JOSE MANUEL SERRANO ALBERCA

Letrado de las Cortes

SUMARIO

I. *Introducción.*—II. *Organización del Parlamento:* A) La Constitución de la Cámara. B) Los diputados. C) Los privilegios. D) Los órganos de la Cámara. III. *El funcionamiento del Parlamento de Cataluña.*—IV. *El procedimiento legislativo:* A) Las potestades legislativas de las comunidades autónomas. B) El procedimiento de formación de la ley. C) Los sistemas comparados de procedimiento legislativo. D) El procedimiento legislativo en el Parlamento de Cataluña.

I. INTRODUCCION

La Disposición transitoria cuarta del Estatuto de Cataluña estableció las normas de elección del Parlamento de la Generalidad, que fueron desarrolladas por el Decreto de la Presidencia de la Generalidad de 17 de enero de 1980.

Una vez elegido el primer Parlamento de Cataluña después de la Constitución de 1978, uno de los primeros problemas que se plantea a sus miembros es el de la aprobación de una norma de funcionamiento interno que desarrolla los principios contenidos en el título II, capítulo II, capítulo primero, del Estatuto.

Para elaborar este Reglamento se aprobaron unas normas provisionales y la tramitación dio comienzo por las reuniones de la Ponencia constituida en el seno de la Comisión de Reglamento Interior del Parlament de Catalunya elegida el 29 de abril de 1980.

Esta Ponencia estaba compuesta por los señores Maciá Alavedra (Convergencia i Unió), Martín Toval (Grupo Socialista), Ribó (PSUC), Capdevila (Centristas de Catalunya), Hortala (Esquerra Republicana) y Acosta (Grupo Mixto). La Ponencia se reunió desde el 29 de abril al 5 de junio de 1980 y elaboró un proyecto de Reglamento Interior que fue publicado en el «Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña», núm. 1, de 12 de junio de 1980.

A esta primera publicación sigue el dictamen de la Comisión («Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña» de 18 de julio de 1980).

Y por fin, el «Boletín» de 29 de julio de 1980 publica el texto definitivo del Reglamento.

Este texto sigue en gran parte las normas del proyecto del Reglamento del Congreso, como en su día el Reglamento de 1932 siguió al Reglamento de 1931. Aun cuando el título de este artículo se refiera sólo al procedimiento legislativo, es preciso señalar dentro del Reglamento dos aspectos fundamentales, y éstos son la organización y funcionamiento de la Cámara. Estos dos aspectos, esenciales en el estudio de toda norma orgánica, serán analizados a continuación en sus aspectos más sobresalientes, y dedicaremos, por último, una atención especial al estudio del procedimiento legislativo.

II. ORGANIZACION DEL PARLAMENTO

A) *La constitución de la Cámara*

El título primero del Reglamento se refiere a la constitución del Parlamento; en realidad se trata más bien de un título preliminar que tiene la utilidad práctica de recoger la actividad a desarrollar en el Parlamento una vez celebradas las elecciones.

La constitución del Parlamento se realiza en dos fases. En la primera el Parlamento se reúne el día señalado en el Decreto de convocatoria de las elecciones¹.

Se constituye la Mesa, llamada en términos parlamentarios *Mesa de edad*, se hace la presentación de los electos y se da cuenta de los recursos.

La segunda fase consiste en la elección de la Mesa. El Reglamento, acertadamente, ha remitido el procedimiento de elección al lugar donde regula la organización de la Mesa.

En síntesis, la elección, como toda elección de personas, se realiza por papeletas, de forma sucesiva para el presidente, vicepresidentes y secretarios, con la diferencia de que para el presidente se exige mayoría absoluta en una primera votación.

Se observa que el Reglamento ha simplificado de forma importante los trámites constitutivos del Parlamento. En efecto, siguiendo el proyecto de Reglamento del Congreso, no distingue entre constitución provisional y definitiva, así como tampoco se refiere a la tradicional doble elección de las Mesas.

La interpretación de estos preceptos ha de venir inspirada, no obstante, por nuestra tradición parlamentaria. Ha de entenderse, en consecuencia, que la constitución del Parlamento es definitiva y la Mesa elegida tiene esta naturaleza; de los recursos electorales interpuestos no se deduce una situación política diferente. Con ello se evita una repetición innecesaria de votaciones, sin que para su regulación sea preciso un encasillamiento formal².

¹ En el Decreto de convocatoria de las elecciones de 17 de enero de 1980 se fija un plazo de ocho días naturales desde el día de proclamación de candidatos (*Boletín Oficial del Estado* de 23 de enero de 1980).

² Véase la prolija regulación de la constitución del Parlamento catalán de 1932 que siguiendo el Reglamento del Congreso de 1931 estableció una Junta Preparatoria, una Mesa de edad y una Mesa provisional.

Como es sabido, los Reglamentos del Congreso de la República, siguiendo la tradición histórica española anterior y el propio Reglamento catalán de 1932, establecían un procedimiento de constitución prolijo y complicado que tenía una causa electoral conocida: el examen previo de actas. En efecto, la constitución interina del Parlamento tenía por única misión examinar las actas de la elección y realizar la proclamación de candidatos, pues como dice el profesor Pérez Serrano: «Reunidos los parlamentarios electos y hasta que sus actas se aprueben no hay verdadera Cámara, sino una Junta de Diputados, como se decía en nuestro Derecho. La Asamblea debe dedicarse exclusivamente al examen de actas y calidades»³.

El procedimiento electoral establecido en el Decreto-ley 20/77 de 18 de marzo, que inspira todo nuestro Derecho electoral, es diferente. No corresponde al Parlamento el examen de actas. Los parlamentarios son proclamados por la Junta correspondiente (art. 69), a reserva del resultado de los recursos que hubiesen podido interponerse (art. 75). No existe, por tanto, razón para la constitución provisional o interina en el sentido de nuestro Derecho histórico. Otra cuestión es la del resultado de la resolución de los recursos que pudieran variar la composición de la Cámara. El Reglamento que nos ocupa ha aceptado estas ideas simplificadoras; en consecuencia, se constituye definitivamente (art. 3) una vez elegida la Mesa y prestado juramento.

B) *Los diputados*

Especial mención merece el título II, que se refiere a los diputados. El diputado es la base de la existencia de las Cámaras o, como dice Pérez Serrano, el último órgano de éstas, aunque en realidad los derechos de los diputados se encuentran en cierta forma limitados no sólo por la pertenencia a un partido político, sino por la importancia que han adquirido en el seno del Parlamento los grupos y formaciones políticas. Como luego veremos, el Parlamento de Cataluña ha instrumentado la figura del *diputado no adscrito*, que dota de cierta independencia a la figura del diputado, separándolo en cierta forma de partidos y grupos o formaciones.

La regulación del Estatuto de los diputados en el Reglamento catalán es técnicamente correcta. Precisa la vida de la relación (adquisición, pérdida y suspensión), así como los derechos, deberes y prerrogativas.

La adquisición de la condición de diputado se produce por la presentación de la credencial, la declaración de profesión o cargos políticos a los efectos de incompatibilidad y la prestación de la promesa de cumplir fielmente el mandato que Cataluña le ha conferido. Esta declaración no implica mandato imperativo; el parlamentario tiene una investidura, no un mandato; es un órgano, no un mero apoderado, es decir, goza de libertad, no está vinculado a órdenes y es responsable. En cuanto a la pérdida de su condición de diputado, es importante resaltar que se ha eliminado la sanción disciplinaria como causa de la separación, si bien no de la suspensión.

³ N. Pérez Serrano, *Tratado de Derecho político*, Civitas, 1976, pág. 767.

Se admite la renuncia hecha personalmente ante la Mesa. La palabra personalmente quiere decir debe estar presente el diputado en el momento de manifestar la voluntad. Sólo se permite hacerla mediante un escrito remitido a la Mesa excepcionalmente. La medida limitativa de la renuncia tiene por objeto inducir a la reflexión.

Dentro del Estatuto de los diputados es importante hacer mención de dos temas conocidos: la incompatibilidad y los privilegios individuales de los parlamentarios.

Si bien en el examen de la elegibilidad y la validez de actas interviene el poder judicial siguiendo uno de los sistemas posibles, la incompatibilidad es juzgada por el Parlamento, pues tiene un carácter muy diferente a la inelegibilidad.

Mientras el fundamento de la inelegibilidad es evitar la violación del principio de igualdad, la razón que inspira la figura de incompatibilidad (que se deduce implícitamente de la prohibición de mandato imperativo) es eliminar cualquier género de dependencia.

C) *Los privilegios*

La inviolabilidad es un privilegio. Supone que ninguna autoridad pueda detener o inculpar a un parlamentario por el criterio seguido al votar ni por las opiniones que haya sustentado en el desempeño de su función. Este privilegio está reconocido en el artículo 14.

La inmunidad, en cambio, supone la prohibición de detener, procesar o inculpar, salvo caso de flagrante delito, si no es previa autorización de la Cámara.

La inmunidad a que se refiere el Reglamento en el artículo 15 es la que está recogida en el artículo 31.2 del Estatuto.

Se trata de una inmunidad limitada. Por lo que hace a la detención, porque su prohibición se circunscribe tan sólo a los actos delictivos cometidos en el territorio de Cataluña. En cuanto a la inculpación o procesamiento, porque no se trata verdaderamente de una inmunidad, sino más bien de establecer un fuero propio para los diputados (Tribunal Superior o Tribunal Supremo). Parece lógica esta limitación de la inmunidad, pues su total amplitud debe quedar reservada para los parlamentarios que representen a todo el pueblo español.

D) *Organos de la Cámara*

Si entramos en el análisis de los órganos propios de la Cámara comprobaremos cómo el Reglamento ha seguido un criterio muy parecido al del proyecto del Reglamento del Congreso. En efecto, pueden considerarse órganos del Parlamento los siguientes:

- Los grupos parlamentarios (art. 18).
- La Junta de Portavoces (art. 23).

- El presidente y la Mesa (art. 25).
- Las Comisiones (art. 36).
- El Pleno (art. 49).
- La Diputación Permanente (art. 51).

Uno de los temas más debatidos durante la discusión del Estatuto fue precisamente el referente a los grupos parlamentarios. En efecto, desaparece el Grupo Mixto, se disminuye a dos el número de diputados necesarios para formar un grupo parlamentario y se crea la figura del diputado no adscrito. Las tres medidas están entre sí relacionadas.

En el proyecto de Reglamento se seguía el criterio del proyecto del Reglamento del Congreso. El grupo parlamentario debía tener un mínimo de cuatro diputados y existía el Grupo Mixto. Las razones de las modificaciones significativas se conocen bien. El Grupo Mixto, como es sabido, se forma por un conjunto de diputados de diferentes o incluso contrarias ideas políticas. Ello obliga en el respectivo comportamiento parlamentario a que el reparto de las atribuciones se realice con una falta total del sentido de grupo, produce disfunciones en las competencias de las comisiones y puede ser aprovechado por otros grupos parlamentarios en beneficio propio.

Esta última razón fue, en el fondo, la que hizo desaparecer el Grupo Mixto; como señalaba «La Vanguardia» del 22 de julio de 1980, con la desaparición del Grupo Mixto «se intentó evitar que las opciones que defiende el PSUC tengan dos plataformas: la de su propia minoría y la compartida con el Grupo Mixto; también se encuadran hasta el momento los señores Benet y Portabella, dos diputados que se presentaron como independientes en la candidatura comunista».

La reducción del número de diputados de cada grupo a dos tiene también una causa conocida. Fue la de que el PSA, con sólo dos diputados, podía conseguir una plataforma similar a la de los otros grupos. Esta solución de apoyo al PSA fue posible gracias a la iniciativa de Esquerra, apoyada por Convergència i Unió y por Centristas-UCD.

Las fuentes políticas coinciden en afirmar que en esta solución pudo influir su intento de debilitar al PSC, PSOE y en segundo término al PSUC, partidos a los que los andalucistas intentarían restar votos.

Por último, la desaparición del Grupo Mixto tiene que producir como consecuencia la aparición *del diputado no adscrito*. La figura del diputado no adscrito propuesta por ERC comporta una cierta disfuncionalidad en un Parlamento organizado en grupos. No obstante, el Reglamento ha pretendido garantizar las atribuciones políticas y pecuniarias del diputado dotándolo de un *status* propio, cuyo análisis y consecuencias desbordan el ámbito del presente estudio.

Un órgano de las Cámaras con gran significación política es la Mesa del Parlamento. La organización y funciones de la Mesa pueden venir dadas en función de la importancia de las atribuciones del presidente.

El artículo 27 del Reglamento diseña la figura del presidente con funciones de árbitro y moderador. Se ha huido de un Parlamento presidencialista; es a la Mesa, verdadero órgano de dirección, a la que corresponde, entre otras

funciones importantes reconocidas en el artículo 26, la de interpretar y suplir el Reglamento en caso de duda u omisión, función que en otros Reglamentos está atribuida al presidente. Esta solución, en un Parlamento con la distribución política del catalán, no puede ser más acertada, pues permite a todos los partidos una mayor participación en las decisiones de dirección de la Cámara.

No existen especialidades dignas de estudio en los restantes órganos de la Cámara que siguen la pauta del Reglamento del Congreso. En efecto, las Comisiones son permanentes o de investigación (arts. 41 a 48). Las permanentes son legislativas y no legislativas. Las legislativas, que tienen como función la de examinar los proyectos o proposiciones de ley, así como las propuestas no legislativas y las informaciones o sugerencias que les dirijan cualquier asociación o entidad legalmente constituida en Cataluña o cualquier persona que goce de la condición política de catalán. Con este sistema establecido en el artículo 42 se elimina la Comisión de Peticiones. Las no legislativas son también las clásicas: Reglamento, Estatuto de los diputados y de Gobierno interior. El Pleno de la Cámara está regulado de forma amplia a lo largo de todo el Reglamento y no tiene especialidades dignas de mención. La Diputación Permanente, estructurada en los artículos 51 a 54, es un órgano que sigue a las Diputaciones Permanentes de las Cortes Generales, aun cuando sus funciones son más limitadas en razón de las propias del Parlamento de Cataluña, puesto que no puede tener competencia en las cuestiones de los artículos 86 o 116 de la Constitución.

III. EL FUNCIONAMIENTO DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA

La regulación del funcionamiento del Parlamento de Cataluña está inspirado en un espíritu práctico digno de alabanza, tanto más cuanto no se ha perdido el orden sistemático.

Se distingue con claridad entre período de sesiones, sesión y reunión, que es una cuestión confusa en la terminología del Derecho comparado. Sesión —dice el artículo 56— es el tiempo parlamentario dedicado a agotar un orden del día; reunión es, en cambio, la parte de la sesión que se celebra en un mismo día.

El artículo 69 del Reglamento comete, sin embargo, una incorrección técnica cuando establece que el *quorum* para que se constituya cualquier órgano ha de ser la mayoría absoluta de sus miembros. En realidad, cuando se trata de *quorum* de presencia o constitución de un órgano es incorrecto decir mayoría absoluta. La mayoría absoluta es un concepto que debe emplearse para el *quorum* de votación, pues sólo en la votación puede haber una mayoría simple, una mayoría absoluta o mayorías cualificadas; en cambio, en la composición de un colegio la mayoría de sus miembros no puede querer decir otra cosa que la mitad más uno.

Con independencia de esta incorrección técnica, es de alabar la definición de la mayoría simple en las votaciones, concepto que suele gozar de múltiples

interpretaciones. Para evitar dudas, el artículo 71 establece que se entiende por mayoría simple aquella en la que los votos positivos superan a los negativos, sin contar las abstenciones, los votos en blanco y los nulos.

Esta interpretación, efectivamente, puede ser discutible en cuanto a su fundamento, porque en puridad no puede hablarse de que un acuerdo se adopta por mayoría con un solo voto afirmativo, por ejemplo. No obstante, el juego de las fuerzas políticas, la exigencia de *quorum* de constitución y la exigencia de mayorías cualificadas pueden paliar las consecuencias de criterio adoptado, que, por otro lado, tiene la virtud de ser claro y práctico. Se clarifica igualmente en el artículo 71 la forma de contra la mayoría absoluta. Se dice: «Se entiende que hay mayoría absoluta cuando se expresen en el mismo sentido el mayor número entero de votos que sobrepase el número resultante de dividir por dos el total de los miembros de pleno derecho del Parlamento.»

IV. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

A) *Potestad legislativa de las Comunidades Autónomas*

La razón por la cual estamos estudiando el procedimiento legislativo en el Parlamento de Cataluña se encuentra en la existencia de potestad legislativa en las Comunidades Autónomas. Esta potestad reconocida en la propia Constitución, condicionada formalmente a la asunción de la competencia por los Estatutos, tiene dentro de su ámbito propio objetivo y territorial el mismo valor que la ley del Estado. No vamos a pararnos aquí a analizar la teoría general sobre las leyes autonómicas, por otra parte expuesta ya con bastante claridad por la doctrina⁴; bastaría decir, no obstante, que las leyes autonómicas, aun cuando limitadas y sometidas en algunos casos a las leyes del Estado, no tienen una jerarquía inferior a éstas, porque la relación entre ambas no es tanto un problema de jerarquía como de competencia.

Dicho esto, conviene puntualizar que la competencia para emanar leyes está expresamente asumida en el Estatuto de Cataluña, cuyo artículo 33 establece: «El Parlamento de Cataluña ejerce la potestad legislativa mediante la elaboración de leyes.»

¿Son los Reglamentos de las Asambleas de las Comunidades Autónomas leyes autonómicas? Esta pregunta nos plantea el eterno problema del reglamento parlamentario, cuya polémica puede trasladarse al campo autonómico.

En realidad, la potestad de dictar reglamento se encuentra en la autonomía de las Cámaras de las Comunidades. Su reglamento no es una ley autonómica, aun cuando en muchos aspectos se asemeje a éstas. Uno importante recogido por la Ley del Tribunal Constitucional es el de su revisión por este órgano.

Aparte de la declaración genérica sobre la competencia legislativa, el Estatuto no se refiere al procedimiento legislativo ordinario nada más que en contadas ocasiones: en la posibilidad de que las Comisiones tengan competen-

⁴ Véanse comentarios a la Constitución (Garrido Falla y otros). En el comentario al artículo 143 redactado por Rafael Entrena y la bibliografía que se cita en la nota 25.

cia legislativa plena y en la iniciativa (art. 32). No obstante, se refiere en estos artículos a la organización y funcionamiento del Parlamento y a la promulgación y publicación de las leyes autónomas⁵.

B) *El procedimiento de formación de la ley*

Por procedimiento de formación de la ley se ha de entender el conjunto de actos necesarios para que un determinado texto legal adquiera fuerza de ley.

El procedimiento legislativo tiene una fase parlamentaria y otra fase extraparlamentaria. Esta última se manifiesta, en el supuesto de los proyectos de ley, con carácter previo (iniciativa del Gobierno) y posterior (sanción, promulgación y publicación) a la fase parlamentaria.

En este momento sólo nos interesa la fase parlamentaria del proceso legislativo. Esta fase constituye el contenido esencial de los Reglamentos de las Cámaras y es un aspecto importante del desarrollo constitucional de los pueblos desde el momento en que las Cámaras ostentan un puesto destacado entre los órganos superiores del Estado; por esta razón, cuando se trató de la convocatoria de los Estados generales franceses, un famoso político y jurista, Bentham, empezó a componer un trabajo, publicado mucho después, para que pudiera servir de guía en el desenvolvimiento de su actividad⁶.

No podemos entrar aquí a analizar la naturaleza jurídica de la norma que recoge en su fase parlamentaria el procedimiento legislativo, tema, por otra parte, que ha sido objeto de una abundante bibliografía. Vamos en cambio a exponer las diferentes fases de este procedimiento, que en síntesis son: *a)* fase de iniciativa; *b)* fase de enmienda; *c)* fase de deliberación, en pleno o en comisión, según los diferentes sistemas a que luego haremos mención; *d)* fase de votación.

Aun cuando el procedimiento legislativo suele seguir en cada sistema jurídico unos principios comunes, podemos distinguir, no obstante, diversas clases de procedimientos. En efecto, por razón de la iniciativa legislativa, suele distinguirse un procedimiento legislativo para las *proposiciones de ley* y un procedimiento legislativo para los *proyectos de ley*. La diferencia suele darse hasta el momento en que en los sistemas que esta fase existe se toma en consideración la proposición de ley. A partir de este acto, el procedimiento suele ser igual al de un proyecto de ley.

Por razón de la materia objeto de las deliberaciones, puede distinguirse entre *procedimiento ordinario o común* y *procedimientos especiales*. Al decir de Pérez Serrano, estos procedimientos especiales obedecen a veces a un mimetismo de adopción para materias no legislativas, del procedimiento empleado para leyes⁷. Son manifestaciones de estos procedimientos el de reforma del Reglamento, el de Presupuestos, etc.

Por último, la diferencia de procedimiento puede hallarse en aquellos

⁵ Véase para Italia *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Mortati, Padua, 1976.

⁶ Véase J. A. Maravall, *Los Reglamentos de las Cámaras legislativas y el sistema de Comisiones*, IEP, 1947.

⁷ N. Pérez Serrano, *Tratado de Derecho político*, Madrid, 1976.

supuestos frecuentes en los Reglamentos modernos en la que la competencia legislativa plena no está atribuida sólo a la Asamblea Plenaria, sino a las Comisiones.

C) *Los sistemas comparados en el procedimiento legislativo*

El procedimiento legislativo pasa por diferentes fases en los órganos de la Cámara, para llegar por fin a la adopción o rechazo de un texto por el Pleno de la Asamblea.

En el proceso de elaboración de la ley⁸, la discusión en Asamblea Plenaria de los proyectos y proposiciones de ley hasta su adopción final es la fase esencial donde se va a reflejar la lucha en los partidarios y adversarios de la reforma, hasta llegar, en su caso, a la adopción de un texto a través de un compromiso.

Dentro de cada sistema legislativo puede haber diferentes procedimientos legislativos, que responden, por regla general, a las especialidades de la materia objeto de la discusión. Por ejemplo, el procedimiento para la adopción de una proposición de ley o el previsto para el proyecto de Ley de Presupuestos. Sin embargo, a pesar de esta diferencia por razón del objeto, cada sistema legislativo obedece a un tipo más o menos puro. Tipo que se describe sobre todo por la forma de deliberar en la Asamblea Plenaria, abstracción hecha de las fases por las que haya pasado el proyecto en los órganos internos de la Cámara. A estos efectos se suelen distinguir los tipos de procedimiento por el número de lecturas o deliberaciones que tienen lugar en relación con un determinado proyecto en el Pleno de la Asamblea de forma ininterrumpida.

El análisis del procedimiento legislativo por el número de lecturas o deliberaciones es, no obstante, convencional, porque una deliberación en Asamblea Plenaria puede comprender en sí misma varias fases que pudieran ser consideradas como otras tantas lecturas, y porque además la intervención de las Comisiones legislativas es muchas veces el dato verdaderamente significativo del procedimiento legislativo. Hechas estas precisiones, se suele distinguir entre sistema de una, dos y tres lecturas. En el sistema de *una lectura*, la deliberación se realiza de forma continuada en el Pleno de la Asamblea, después de la intervención de las Comisiones o Ponencias, y pasa por diferentes fases (presentación del informe, debate general, examen del articulado, voto de conjunto sobre el proyecto).

El sistema denominado de *dos lecturas* consiste en la división de las fases del procedimiento anterior en deliberaciones del Pleno separadas por la intervención de los órganos internos de las Cámaras, de forma que la primera deliberación consiste en un debate sobre los principios generales del proyecto y envío del proyecto a la Comisión que examine detalladamente los artículos. La segunda deliberación consiste en el examen del informe de la Comisión y el voto final sobre el texto. Una variante de este sistema consiste en que en la segunda lectura no se hace sino examinar el conjunto del texto aprobado

⁸ *Parlements*, PUF, París, 1966.

por la Comisión, a la que a estos efectos se la dota de potestad legislativa plena⁹.

Por último, el procedimiento de las *tres lecturas*, típico en Inglaterra y que halló su teorizada doctrinal en Bentham¹⁰, consiste en una primera deliberación sobre los principios generales, a veces sustituida por el mero depósito del texto (Inglaterra) o la inscripción del número (USA); la segunda deliberación, precedida por el estudio en Comisión, consiste en el análisis del articulado de la ley, y la tercera y última en la votación del conjunto de la ley sobre la base de las decisiones adoptadas en la deliberación precedente.

Por último, debe señalarse la importancia que tiene hoy día la posibilidad, que establecen la mayoría de los Reglamentos, de que las Comisiones tengan competencia legislativa.

D) *El procedimiento legislativo en el Parlamento de Cataluña*

Puede decirse, en primer lugar, que el procedimiento legislativo ordinario sigue las líneas del establecido en el Reglamento del Congreso: iniciativa, publicación, período de enmiendas, Ponencia, Comisión, Pleno.

Como en aquél, el sistema adoptado es el de una lectura, salvo para las proposiciones de ley, que necesitan la previa toma en consideración y que, en consecuencia, están sometidas a un procedimiento que se asemeja al llamado de dos lecturas.

Los rasgos más significativos de este procedimiento podrían sintetizarse así:

— Las enmiendas a la totalidad pueden ser de dos tipos: aquellas que piden la devolución del proyecto y aquellas que sin pedir la devolución de un proyecto de ley *ofrecen un texto alternativo*.

Estas últimas, verdaderas proposiciones de ley, se tramitan una vez que el Pleno las acepta.

— Las enmiendas a la totalidad han de ser presentadas por los grupos parlamentarios o por un diputado con la firma de cuatro más, con lo que se restringen las facultades de los diputados individuales o no adscritos, pero esta restricción parece lógica si se piensa en la oportunidad de presentar una enmienda a la totalidad que no esté efectivamente respaldada. Por otra parte, al exigir el mismo número de firmantes para las proposiciones de ley se consigue un lógico equilibrio (art. 105).

— El texto del proyecto estableció (art. 95) un procedimiento en Comisión que pretendía eliminar trámites. Para ello, un relator emitía un informe que era sometido a la Comisión constituida en Ponencia. Este procedimiento novedoso fue sustituido con acierto por el procedimiento clásico, que entre otras ventajas tiene la de ser más conocido.

— Por lo que se refiere a los votos particulares y enmiendas mantenidas para su discusión en el Pleno, no se ha arbitrado un medio de limitación a

⁹ Este procedimiento se recogía en el anterior reglamento de la Cámara de Diputados italiana; véase *Istituzioni di Diritto Pubblico*, C. Mortati, Padua, 1976, págs. 45 y 55.

¹⁰ Pérez Serrano, *Tratado de Derecho político*, Madrid.

través de la exigencia de un número de firmas, lo cual, aun a riesgo de repetir el Pleno los debates de la Comisión, parece acertado.

— Se sigue en las proposiciones de ley el procedimiento clásico de la toma en consideración.

El Parlamento establece también una serie de procedimientos que conviene enumerar y comentar.

— *Proyectos y proposiciones de ley de desarrollo básico del Estatuto de Cataluña.* Se regulan en los artículos 108 y 109 dos temas importantes. Uno es la limitación de la iniciativa parlamentaria del artículo 91 del Reglamento. Aquí el problema se plantea no tanto en cuanto a la limitación de las proposiciones de ley, que en este caso habrán de presentarse por todos los grupos parlamentarios, sino a si la Mesa y la Junta de Portavoces pueden limitar la iniciativa del Consejo Ejecutivo. Entiendo que, aun mal expresada en el texto, la limitación no puede afectar a la iniciativa del Consejo Ejecutivo. El segundo tema de reflexión es el de la configuración de estos proyectos de ley como unas leyes orgánicas territoriales, pues, aun cuando no existe una reserva constitucional en estas materias, la exigencia de un *quorum* especial tendrá sus efectos en el futuro, configurando dos tipos de leyes distintas, en cuanto que los preceptos de una ley adoptada por un *quorum* ordinario no podrán derogar los de otra adoptada por un *quorum* especial.

— *Los presupuestos de la Generalidad*, que siguen el procedimiento típico en estos casos.

— *La reforma del Estatuto*, que sigue el procedimiento de los artículos 108 y 109.

— Con gran acierto, el Reglamento ha recogido dos procedimientos simplificadores. Uno de ellos consiste en la delegación en las Comisiones de la competencia legislativa plena (art. 115), procedimiento vedado a las iniciativas que se refieren a las materias básicas de desarrollo del Estatuto. Otro es el de tramitación de un proyecto de ley en lectura única (art. 116).

El Parlamento de Cataluña no tiene sólo una función puramente legislativa, sino que desarrolla, de acuerdo con el Estatuto, las típicas funciones de control a través de las siguientes instituciones:

- La investidura.
- La exigencia de responsabilidad política.
- Los debates generales.
- El control de la legislación delegada.
- Las interpelaciones y preguntas.
- Las proposiciones no de ley.
- Las sesiones informativas.

Por otra parte, y como quiera que no ha entrado en vigor el Reglamento del Congreso, el primer texto que recoge el control de la legislación delegada en España es el Reglamento catalán. El procedimiento, regulado en el artículo 122, sigue el proyecto de Reglamento del Congreso, y en síntesis consiste en lo siguiente:

Comunicación del texto articulado por el Gobierno, publicación en el

«Boletín Oficial del Parlamento», silencio positivo si no se presentan observaciones en el plazo de un mes. Si se formulan observaciones, estas enmiendas son debatidas en la Comisión y en el Pleno según las normas generales del procedimiento legislativo.

Es importante hacer notar que los efectos de este control no son generales, sino que son aquellos previstos en la Ley de Delegación.

Como conclusión de este análisis del Reglamento, podría decirse que es el primer texto con rango de ley emanado del Parlamento de Cataluña que incorpora una técnica jurídica parlamentaria inspirada en el proyecto de Reglamento del Congreso, adaptándolo a las peculiaridades propias del órgano a que se aplica. Está, por otra parte, dotado de un sentido práctico que permitirá una gran flexibilidad en su aplicación y tiene además el valor de ser un buen precedente para otras Comunidades Autónomas.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Servei Central de Publicacions, *La Generalitat de Catalunya. Orígens i restabliment*, Barcelona, 1979.
- Disposicions i resolucions 29 setembre 1977-31 desembre 1978*, Barcelona, 1979.
- Servei de Publicacions, *Els Departaments de Govern de la Generalitat de Catalunya. Funcions. Competències. Estructura política i administrativa*, Barcelona, 1979.
- Joseph M. Roig i Rosich, *L'Estatut de Catalunya a les Cortes Constituents (1932)*, Barcelona, Curial, 1978.
- Pitarch, *L'estructura del Parlament de Catalunya e les seves funcions polítiques 1932-1939*, Barcelona, 1977.
- J. M. Roig i Rosich, *L'Estatut de Catalunya a les Cortes Constituents*, Biblioteca de Cultura Catalana, Barcelona, 1978.