

**Activitat
Parlamentària**



**La funció de control
del Parlament a l'acció
de govern**



La funció de control del Parlament a l'acció de govern

Joan Vintró i Castells
Professor titular de dret constitucional de la Universitat de Barcelona

I. El control parlamentari: concepte, classes i titulars

Seguint, entre altres autors, M. Aragón,¹ el control parlamentari pot ser definit en un sentit ampli com la funció del Parlament destinada a fiscalitzar l'actuació del Govern. Es tracta d'un control de caràcter polític que es porta a terme mitjançant paràmetres d'oportunitat i no de legalitat i que contribueix, al costat d'altres tipus de controls com els jurisdiccionals o els socials, a satisfer una de les exigències essencials dels estats regits per constitucions democràtiques: la limitació del poder polític. En aquest sentit, atès que no hi ha limitació del poder si no hi ha control del poder, el control parlamentari esdevé una de les funcions principals del Parlament, ja que obliga els governants a donar explicacions de la seva gestió als representants dels governats i a sotmetre's a la seva crítica en un marc de debat plural, lliure i públic.

El gran protagonisme del Govern en la direcció política de qualsevol país determina que molt sovint la funció de control del Parlament sobre l'acció del poder executiu no es manifesti únicament en els procediments tradicionals de control parlamentari, sinó igualment en els procediments legislatius o d'impuls. Així, la presentació d'una esmena a un projecte de llei, la fiscalització de l'exercici de les potestats governamentals per aprovar normes amb rang de llei, el debat d'investidura i la tramitació de resolucions poden servir materialment per exercir el control parlamentari, la qual cosa permet parlar de la multifuncionalitat dels procediments parlamentaris.

1 Veg. M. ARAGÓN. "Control parlamentario". M. ARAGÓN (coordinador). *Temas básicos de Derecho Constitucional* Madrid. Civitas 2001. Tom II. Pàg. 177-181.



De tota manera, com s'ha apuntat més amunt, els ordenaments i a doctrina identifiquen uns mecanismes específics de control parlamentari i distingeixen clàssicament entre dues classes de control parlamentari en funció de la diferent conseqüència o intencionalitat en cada cas: el control-sanció, que pot comportar la caiguda del Govern, i el control-inspecció, que implica únicament la discussió i la crítica de l'acció del Govern.

L'exercici del control-sanció suposa posar en funcionament els mecanismes per plantejar la responsabilitat política del Govern, és a dir, la moció de censura —d'iniciativa parlamentària— i la qüestió de confiança —d'iniciativa governamental. Es tracta d'un tipus de control parlamentari que només es pot donar en els règims parlamentaris, ja que justament la presència del principi de responsabilitat política del Govern davant el Parlament és l'element essencial d'identificació d'aquests sistemes polítics. La característica principal del control-sanció és la finalització dels seus procediments en una votació parlamentària que, si és desfavorable a l'executiu d'acord amb les majories legalment establertes, té la conseqüència jurídica de la caiguda del Govern. Cal subratllar que la possibilitat que hi hagi efectes jurídics vinculants derivada del control-sanció no significa que el seu paràmetre sigui jurídic, sinó que, com a control parlamentari, opera amb criteris d'oportunitat política i no de legalitat. Finalment, s'ha de destacar que el protagonisme de partits polítics cohesionats i disciplinats en l'esfera governamental i parlamentària implica sovint la constitució de governs forts que tenen el suport de majories parlamentàries sòlides. Aquest fet, unit al de la racionalització jurídica de les tècniques del control-sanció, comporta que en els règims parlamentaris contemporanis la responsabilitat política del Govern sigui plantejada en poques ocasions i que siguin també pocs els governs derrotats al Parlament en la votació d'una moció de censura o d'una qüestió de confiança. Es tracta, per tant, d'instruments extraordinaris de control parlamentari. Això no obstant, l'oposició parlamentària utilitza algunes vegades la moció de censura, tot i saber d'antuvi que no pot prosperar, per assegurar un major ressò mediàtic al qüestionament general de la política governamental i a la visualització d'una alternativa.

El control-inspecció és el que es porta a terme mitjançant els anomenats instruments ordinaris de control parlamentari, és a dir, els



més habitualment i més quotidianament emprats i la finalitat dels quals és fiscalitzar i criticar l'acció governamental sense possibilitat de provocar la remoció del Govern. Aquest tipus de control es troba en tots els sistemes democràtics, independentment que es tracti de règims presidencials o de règims parlamentaris, i es vehicula a través de mecanismes com, entre altres, els debats generals, les preguntes, les interpel·lacions, les sessions informatives, les compareixences, les comissions d'investigació i les sol·licituds d'informació. Tanmateix, cal tenir present que algun dels procediments suara esmentats poden no aparèixer en certs parlaments i que la importància d'un determinat instrument de control pot variar d'un règim polític a un altre.²

En definitiva, la pràctica parlamentària en els sistemes democràtics contemporanis mostra que el control parlamentari no té com a objectiu sancionar directament el Govern, sinó fer un seguiment permanent, minucios i crític de l'actuació governamental que pot preparar el camí per a la sanció dictada pels ciutadans en el moment de les eleccions. Els pressupòsits imprescindibles per garantir que el control parlamentari pugui assolir l'objectiu assenyalat són fonamentalment tres: en primer lloc, la connexió entre els parlamentaris i els ciutadans i la permeabilitat social del Parlament a les quals podrien contribuir, per exemple, la introducció de nous procediments com les audiències als grups socials i la utilització de les tecnologies de la informació i de la comunicació; en segon lloc, l'actualitat de les qüestions tractades en les diverses tramitacions de control parlamentari que ha de fer front molt sovint a obstacles com la rigidesa de la regulació dels procediments, la presentació desmesurada i incontinent d'iniciatives de control i la deficient programació dels treballs parlamentaris condicionada freqüentment per factors de conjuntura política general; en tercer lloc, la publicitat de l'activitat parlamentària que requereix una adequada articulació entre el Parlament i els mitjans de comunicació social i sense la qual el control parlamentari pot perdre bona part del seu sentit.

Les característiques del control parlamentari en l'actualitat, que anteriorment han estat descrites de manera sintètica, posen en relleu que en sentit material s'ha produït un desplaçament en la titularitat

² Veg. F. PAU (coordinador). *Parlamento y control del poder*. Pamplona: Aranzadi. 1998.



d'aquesta funció ja que ha passat del Parlament, considerat com a òrgan, a les diverses minories parlamentàries i molt especialment als grups i els representants de l'oposició. En efecte, la dialèctica política en les democràcies contemporànies no es dona entre el Govern i el Parlament en abstracte, sinó entre, d'una banda, el Govern i la majoria parlamentària i, de l'altra, les diverses minories parlamentàries de l'oposició. En aquest sentit, són lògicament aquestes minories els subjectes més interessats i més actius en posar en marxa els instruments per a l'exercici de la funció de control parlamentari, sens perjudici que en ocasions també ho puguin fer la majoria parlamentària o el mateix govern. Aquest fenomen no altera, evidentment, la titularitat del Parlament com a institució en determinats actes de control parlamentari (per exemple, la votació de mocions de censura, la votació de resolucions subsegüents a debats generals o interpellacions, la votació de les conclusions d'una comissió d'investigació), però obliga, en canvi, a fer un replantejament en la regulació jurídica de la iniciativa per posar en funcionament els diversos mecanismes de control parlamentari. Així, s'ha anat obrint camí en el terreny doctrinal i en alguns reglaments parlamentaris el reconeixement a les minories de la titularitat de la funció de control parlamentari entesa en un sentit politicofuncional, és a dir, com a facultat per activar, amb modulacions diverses segons els casos, tots i cadascun dels instruments de control parlamentari.³ En la pràctica això significa que la majoria parlamentària no pot oposar-se, per exemple, a la celebració d'un debat general o a la creació d'una comissió d'investigació, encara que pugui imposar democràticament el seu criteri polític en la votació de les resolucions finals de la tramitació d'aquestes iniciatives de control.

La funció de control del Parlament a l'acció de Govern es troba expressament recollida entre les que l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979 assigna a la cambra catalana (art. 30.1) i la mateixa norma estableix la responsabilitat política del president de la Generalitat i del Consell Executiu davant del Parlament (art. 36.4 i 37.2). Aquestes disposicions estatutàries han estat desplegades pel Reglament del Parlament de Catalunya de 1980 i per la Llei 3/1982, del Parlament, del President i del Consell Executiu de la Generalitat.

³ Veg. L. M. CAZORLA. *El Congreso de los Diputados (su significación actual)*. Pamplona: Aranzadi. 1999. Pàg. 73.



A continuació s'analitzen els instruments de control parlamentari presents en l'ordenament català i s'introdueixen alguns elements de comparació aportats per les regulacions existents en altres sistemes democràtics.

II. Els instruments extraordinaris de control parlamentari⁴

1. La moció de censura

La moció de censura és un mecanisme de control, d'iniciativa parlamentària, per mitjà del qual el Parlament pot pronunciar-se sobre el manteniment o la ruptura de la relació de confiança que el vincula amb el Govern. La conseqüència de l'aprovació d'una moció de censura és la dimissió obligatòria del Govern. Atès el perill que una generalitzada utilització de la moció de censura podria comportar per a la necessària estabilitat dels governs, durant el segle XX les constitucions i altres normes institucionals han incorporat les tècniques de l'anomenat parlamentarisme racionalitzat tendents a restringir-ne l'ús i l'aprovació: requisits de presentació, formalitats de tramitació, majories qualificades d'aprovació i efectes del rebuig. La Llei 3/1982 del Parlament, del President i del Consell Executiu de la Generalitat (art. 85-89 i 91) i el Reglament del Parlament de Catalunya –RPC- (art. 121 i 79.2) s'inscriuen plenament en aquest corrent.

Pel que fa als requisits de presentació, la normativa catalana exigeix la signatura d'una desena part dels diputats, forma escrita, motivació i inclusió d'un candidat a la Presidència de la Generalitat. Els tres primers no mereixen cap comentari especial ja que són comuns en dret comparat i, en particular, l'exigència relativa a les

4 Veg. I. FOLCHI. "El President de la Generalitat i el Consell Executiu o Govern". M. BARCELÓ, J. VINTRÓ (coordinadors). *Dret Públic de Catalunya*. Barcelona: Cedecs. 2001. Pàg. 405-409; E. ALBERTÍ. "El President i el Govern de la Generalitat". E. ALBERTÍ (coordinador). *Manual de Dret Públic de Catalunya*. Barcelona. Institut d'Estudis Autònoms - Marcial Pons. 2000. Pàg. 262-266; J. VINTRÓ. "Responsabilitat política del President i dels Consellers". *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms. 1988. Volum III. Pàg. 329-354.



firmes no és molt onerosa per a les minories. En canvi, el caràcter constructiu de la moció de censura —en virtut del qual el candidat alternatiu, si la moció és aprovada, queda automàticament investit president— és un requisit que sempre ha estat objecte d'un fort debat doctrinal i polític. És encara una fórmula minoritària en el conjunt dels règims parlamentaris, però es troba ja a Alemanya (art. 67 de la Constitució de 1949 i textos constitucionals dels estats federats), Espanya (art. 113 de la Constitució de 1978 i legislacions de les comunitats autònomes) i també a Bèlgica (art. 96 de la Constitució després de la reforma de 1993).

Els partidaris del caràcter constructiu de la moció de censura estimen que afavoreix l'estabilitat governamental ja que impedeix la formació de majories conjunturals de grups ideològicament molt allunyats, coincidents en la voluntat d'enderrocar el Govern, però mancats d'una solució alternativa comuna. Els detractors, en canvi, sostenen que la censura constructiva desvirtua el sentit estricte de la moció de censura, car obliga el Parlament a fer en un sol pronunciament dues operacions intrínsecament diferents, com són la censura i la investidura. És més, la pràctica parlamentària, afavorida per les regulacions reglamentàries, mostra que el centre del debat no és el Govern censurat sinó el candidat alternatiu, com ha quedat palès en les dues ocasions en què la moció de censura constructiva s'ha aplicat a Catalunya (setembre de 1982 i octubre de 2001). D'altra banda, les crítiques es dirigeixen també al fet que la protecció i l'estabilitat atorgades per la censura constructiva als governs minoritaris pot no ser suficient per garantir una governabilitat efectiva. Finalment, s'ha de subratllar que el caràcter constructiu de la moció, unit a l'amplitud i al ressò mediàtic del seu debat, fa possible la presentació de mocions de censura la finalitat principal de les quals és contribuir a donar a conèixer una alternativa política al Govern existent (per exemple, la moció de censura presentada al Parlament de Catalunya l'octubre de 2001).

Quant a les formalitats de tramitació, l'ordenament català exigeix l'acceptació expressa del candidat alternatiu, l'admissió a tràmit de la Mesa del Parlament, la comunicació al president de la Generalitat i als portaveus dels grups parlamentaris, l'admissibilitat de la presentació de mocions de censura alternatives amb els mateixos requisits de la moció originària, la competència del Ple de la cambra



en convocatòria específica, el període de reflexió o de refredament de cinc dies entre presentació i votació i la votació pública per crida a l'hora prèviament anunciada. Especial rellevància tenen els dos darrers requisits ja que serveixen per evitar votacions per sorpresa i per assegurar la disciplina de vot. A aquests elements cal afegir que, a partir de l'admissió a tràmit d'una moció de censura, el president de la Generalitat no pot exercir la facultat de dissoldre el Parlament, d'acord amb la prohibició continguda a l'article 46.c) de la Llei 3/1982.

De tota manera, el punt més transcendent de la regulació de la tramitació d'una moció de censura és el relatiu al debat. Com s'ha apuntat anteriorment, la inevitable confusió entre censura i investidura pròpia de tota moció constructiva fa difícil articular el debat de forma equilibrada i, en aquest sentit, la normativa catalana, igualment com la major part de les regulacions en la matèria, situa el candidat alternatiu com a objecte central de la discussió parlamentària i no reserva cap torn en què pugui intervenir exclusivament el president de la Generalitat. Aquest darrer aspecte no deixa de resultar paradoxal en una forma de govern caracteritzada per la preeminència de la figura del president de la Generalitat en la determinació de l'orientació política general. Sigui com sigui, el debat s'inicia amb la defensa de la moció de censura feta durant trenta minuts per un dels seus signants, després de la qual pot intervenir un representant del Govern durant el mateix temps. A continuació el candidat proposat en la moció exposa sense limitació de temps el programa polític del Govern que pretén formar i, després d'una interrupció no superior a 24 hores, poden intervenir els diversos grups parlamentaris per espai de trenta minuts cadascun, els membres del Govern i el mateix candidat, amb la possibilitat de rèpliques i de contrarèpliques entre tots ells. Com a contrapunt a aquest tipus de regulació s'ha d'esmentar l'article 175 del Reglament de les Corts de Castella-La Manxa de 1997, que estableix un debat amb dues parts clarament diferenciades —la de la censura al Govern i la de la investidura del candidat alternatiu— i introdueix en la primera un torn d'intervenció expressament atribuït al president de la Comunitat i un torn per a cada grup parlamentari. Amb aquesta solució el debat d'una moció de censura constructiva esdevé més equilibrat i al president li resulta més difícil deixar d'intervenir ja que, si el Govern vol defensar la seva actuació després de la presentació de la censura, ha de ser necessàriament ell qui faci ús de la paraula.



Finalment, en relació amb la majoria d'aprovació i als diversos efectes de la tramitació, la normativa catalana és substancialment coincident amb la dels sistemes parlamentaris racionalitzats: majoria absoluta dels membres de ple dret del Parlament; dimissió del Govern si és aprovada la censura i, atès el caràcter constructiu, investidura automàtica del candidat alternatiu com a president de la Generalitat; prohibició de presentar cap altra moció de censura fins que hagi transcorregut un mes de la votació de l'anterior; penalització als signants d'una moció de censura rebutjada consistent a no poder presentar-ne cap més durant el mateix període de sessions. Aquestes limitacions temporals a la presentació de mocions de censura no signifiquen cap restricció important ja que els terminis establerts no són llargs. Per la seva banda, el requisit de la majoria absoluta per a l'adopció d'una moció de censura pot contribuir a donar estabilitat als governs minoritaris, però en ocasions això no assegura la governabilitat (per exemple, al País Basc durant la legislatura 1998-2001, dues mocions de censura varen ser derrotades i, no obstant això, el president va haver de dissoldre anticipadament el Parlament).

2. La qüestió de confiança

La qüestió de confiança és un mecanisme de control, d'iniciativa governamental, que permet també verificar la subsistència o no del nexa de confiança política entre Parlament i Govern. El rebuig d'una qüestió de confiança comporta la dimissió del Govern. La qüestió de confiança està regulada pels articles 90 i 91 de la Llei 3/1982 i pels articles 122, 119 i 79.2 del RPC. Aquesta normativa no ha tingut encara oportunitat d'aplicar-se al Parlament de Catalunya i, per tant, no es poden fer en aquest cas reflexions sobre la pràctica parlamentària. Tanmateix, el que sí es pot afirmar és que la configuració jurídica de la qüestió de confiança no presenta a Catalunya diferències significatives amb la de la resta de sistemes polítics inspirats en el parlamentarisme racionalitzat.

Així, entre els trets característics d'aquesta figura s'han d'assenyalar els següents: la presentació per decisió del president de la Generalitat; la deliberació prèvia, però no vinculant, del Govern; l'escrit motivat acompanyat de la certificació de la deliberació del



Consell Executiu; l'objecte concretat en un programa, una declaració de política general o una decisió d'excepcional transcendència; l'admissió a tràmit per la Mesa del Parlament; la comunicació als portaveus dels grups parlamentaris; la competència del Ple de la cambra en convocatòria específica; el període de reflexió de com a mínim 24 hores entre presentació i votació; l'estructura del debat idèntica a l'establerta en el debat d'investidura, és a dir, amb amplis torns inicials d'intervenció del president (sense límit de temps) i de cadascun dels grups parlamentaris (trenta minuts), i amb la possibilitat de rèpliques i de contrarèpliques entre tots ells; la votació pública per crida a l'hora prèviament anunciada; l'aprovació o el rebuig per majoria simple dels diputats; la dimissió del Govern en cas de rebuig i en aquest supòsit la immediata aplicació del procediment d'investidura per elegir president de la Generalitat.

De tots aquests elements de la qüestió de confiança convé destacar-ne cinc i formular-hi algunes precisions: en primer lloc, la presentació com a acte discrecional del president i la inexistència de supòsits d'obligatori plantejament; en segon lloc, l'abast limitat de l'objecte que, a diferència de la Constitució francesa (art. 49) i l'ordenament de la Comunitat Valenciana (art. 18 de l'Estatut i art. 135 i 136 del Reglament de les Corts Valencianes), no inclou la possibilitat de presentar-la en relació amb l'aprovació d'un projecte de llei i suposa, per tant, un ple respecte al lliure exercici de la funció legislativa del Parlament; en tercer lloc, l'amplitud del debat sobre assumptes de transcendència política general, que assegura un notable ressò mediàtic; en quart lloc, la majoria simple dels diputats tant per a l'aprovació com per al rebuig, és a dir, amb més vots a favor que en contra es guanya, però amb més vots en contra que a favor es perd; en cinquè lloc, l'aplicació immediata del procediment d'investidura del president de la Generalitat en cas de rebuig i, per tant, que no es deixa cap opció per a la dissolució anticipada del Parlament en aquesta situació.



III. Els instruments ordinaris de control parlamentari⁵

Prenent com a punt de referència les consideracions fetes anteriorment sobre els titulars del control parlamentari, s'examinaran a continuació els instruments ordinaris presents a l'ordenament català a partir de la distinció entre els de titularitat de la minoria i els de titularitat de la majoria. Així mateix, cal advertir que en el si de cada bloc s'analitzaran en primer lloc els instruments que poden concloure amb un pronunciament de la cambra (d'una banda, interpel·lacions i debats generals i, de l'altra, comissions d'investigació) i després, la resta (per una banda, preguntes i sol·licituds d'informació i, per l'altra, compareixences).

1. Titularitat de la minoria

a) Les interpel·lacions

Les interpel·lacions són, juntament amb les preguntes, les protagonistes d'una part molt important de les sessions plenàries del Parlament de Catalunya. El nombre de les formulades ha anat en augment de legislatura en legislatura fins a assolir la xifra de 313 en la cinquena, finalitzada l'any 1999. La regulació es troba als articles 128-130 del RPC. Les interpel·lacions poden ser presentades per diputats individualment o per un grup parlamentari, han de tractar qüestions de política general, són contestades pel conseller designat lliurement pel Govern, permeten un debat d'una relativa amplitud (dos torns per a l'autor i per al conseller de deu i cinc minuts

5 Veg. P. SOL. "El Parlament de Catalunya". M. BARCELÓ, J. VINTRÓ (coordinadors). *Dret Públic de Catalunya*. Op. cit. Pàg. 333-382; E. A.JA. "El Parlament de Catalunya". E. ALBERTÍ (coordinador). *Manual de Dret Públic de Catalunya*. Op. cit. Pàg. 209-239; J. SUBIRATS. "Impuls i control de l'acció política i de govern". *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Op. cit. Pàg. 247-267; J. VINTRÓ. "Peculiaridades del control parlamentario en Cataluña (1980-1999)". *Nuevos retos del control parlamentario: Comunidades Autónomas y Unión Europea*. València: Tirant lo Blanch. 2002.



respectivament) i poden menar a una moció substanciada en el Ple següent en què la cambra manifesta la seva posició.

Com s'acaba d'assenyalar, el RPC se situa entre els que pretenen delimitar l'àmbit material de les interpel·lacions i reserva aquest instrument de control per a les qüestions de política general del Govern o d'un departament (art. 181.1 del Reglament del Congrés dels Diputats i bona part dels reglaments dels parlaments autonòmics). La Mesa del Parlament, en l'exercici de les seves funcions de qualificació i d'admissió a tràmit, es va inclinar en termes generals per una aplicació estricta del Reglament a les quatre primeres legislatures i passava a pregunta per escrit la interpel·lació el contingut de la qual no s'ajustava a la definició material continguda al Reglament. A partir de la V legislatura es pot percebre una flexibilitat més gran de la Mesa en aquest àmbit sense que això signifiqui que hagi assumit explícitament un concepte purament procedimental d'interpel·lació, ja que això toparia amb les previsions reglamentàries. Aquest criteri més flexible de la Mesa s'aprecia en l'admissibilitat d'interpel·lacions amb unes formulacions molt genèriques relatives a un sector de la política governamental que posteriorment, sense impediment per part del president de la cambra, són dotades d'un contingut notablement més concret, o vinculades a un fet determinat, en el moment de la substanciació en el Ple. Això potencia evidentment l'operativitat de la interpel·lació com a instrument de control parlamentari, encara que no és menys cert que pot situar de vegades el membre del Govern encarregat de respondre-la en una posició molt incòmoda, atès que ha de fer front a nous interrogants. Com és obvi, l'eventual acollida en el Reglament d'una definició merament procedimental d'interpel·lació, o materialment més oberta (art. 135.1 del Reglament del Parlament Basc i 142.1 del Reglament de l'Assemblea Regional de Múrcia), evitaria les argücies i les circumstàncies assenyalades.

D'altra banda, quant als criteris per a la inclusió de les interpel·lacions en el Ple, també es constaten alguns canvis en la pràctica parlamentària a partir de la V legislatura. Les previsions reglamentàries tracten de donar satisfacció a tres principis: celeritat, preferència pels grups amb més representació i prioritat en la presentació. Però, davant l'enorme quantitat d'interpel·lacions presentades, la regulació reglamentària esdevé massa rígida per



satisfer l'exigència que la interpel·lació tingui actualitat en el moment de la seva substanciació i la figura de les interpel·lacions d'urgència (art. 128.7) suposa només un remei parcial. Davant d'això, i com a garantia de l'actualitat de les interpel·lacions, han convergit dues pràctiques: d'una banda, la presentació contínua a càrrec dels grups parlamentaris d'interpel·lacions ordinàries molt genèriques sobre els diferents àmbits de l'activitat del Govern amb l'objecte de tenir un fons de reserva per a cada Ple al qual es pugui recórrer per debatre un assumpte més concret sorgit poc abans d'una determinada sessió plenària; de l'altra, l'adopció amb el consens general de la Junta de Portaveus d'uns criteris per a la inclusió de les interpel·lacions ordinàries en el Ple que impliquen deixar sense efecte algunes previsions reglamentàries. Així, per a cada Ple la Junta de Portaveus estableix el nombre total d'interpel·lacions, la xifra que correspon a cada grup ponderant la seva representació a la cambra i les que concretament formularà cada grup, respectant en aquest darrer cas la voluntat expressada per les diverses formacions a la mateixa Junta.

c) Els debats generals

A través dels preceptius debats anuals d'orientació política general (art. 123.1 del RPC) i dels debats monogràfics opcionals —tinguts a petició del president de la Generalitat, per decisió de la Mesa i de la Junta de Portaveus (art. 125.1), a proposta vinculant d'una minoria significativa de la cambra (art. 125.2) o en virtut d'una resolució o moció (art. 126)— s'han discutit en profunditat al Parlament les polítiques sobre els principals sectors amb l'aprovació subsegüent de resolucions. Aquests debats es tenen normalment al Ple i els derivats de l'article 126 es poden tenir en comissió, si bé aquesta darrera possibilitat s'ha aplicat poques vegades. El debat (art. 123 i 124 del RPC) comença amb la intervenció del president en els d'orientació política general i amb la del conseller corresponent en els monogràfics. Cada grup parlamentari disposa d'un torn de trenta minuts i s'admeten torns de rèpliques i contrarèpliques entre els membres del Govern i els representants dels grups.

Des de la perspectiva del control parlamentari, s'ha revelat positiva la celebració anual obligatòria d'un debat general a l'inici del període de sessions de setembre, atès que imposa al Govern i als grups



parlamentaris una anàlisi pública i profunda sobre l'orientació política fonamental amb una periodicitat fixa. Ara bé, sens dubte l'element més destacat en aquest àmbit és la possibilitat oferta per l'art. 125.2 del Reglament, des de la reforma de 1987, que una minoria amb una representació significativa pugui imposar la celebració d'un debat general encara que la majoria parlamentària hi estigui en contra. El precepte esmentat estableix que el president del Parlament convocarà necessàriament una sessió plenària quan una quarta part dels diputats (o els grups parlamentaris que representin almenys una cinquena part de la cambra) sol·licitin la celebració d'un debat general sobre l'acció política del Govern. Per tal d'evitar-ne un ús desmesurat el mateix article del Reglament introdueix una modulació: aquesta petició només es podrà efectuar un cop durant cada període de sessions.

Finalment, cal assenyalar que el Reglament parlamentari no indica res sobre l'ordre de les intervencions dels grups parlamentaris en els debats generals, ni tampoc en els debats d'investidura. La pràctica seguida a Catalunya ha evolucionat en ambdós casos cap a un ordre d'intervenció de major a menor, llevat del grup que dona suport a l'executiu, que pronuncia el discurs en darrer lloc. D'aquesta manera, després de la intervenció preceptiva del president o el candidat es produeix en primer lloc el debat entre aquest i el líder del principal partit de l'oposició, la qual cosa acostuma a estimular el seguiment i els efectes mediàtics del debat en conjunt.

c) La reprovació dels consellers i del Govern

L'ordenament jurídic català no preveu la moció de censura individual als consellers del Govern, figura que tampoc no existeix en l'ordenament estatal ni en el de cap comunitat autònoma, amb l'excepció del País Basc (art. 49.2 de la Llei del Govern del País Basc). Aquesta absència d'un mecanisme per plantejar la responsabilitat política individual dels membres del Govern ha provocat l'aparició a la pràctica parlamentària de les mocions i les resolucions de reprovació o desaprovació dels consellers, vehiculades normalment a través de les mocions subsegüents a les interpel·lacions (art. 130 del RPC) i de les propostes subsegüents als



debats generals (art. 124) i, més excepcionalment, mitjançant les propostions no de llei (art. 134).

Tot i l'existència d'algun posicionament doctrinal contrari a l'admissibilitat jurídica d'aquest tipus d'instrument parlamentari, la Mesa del Parlament ja a la I legislatura va considerar que el possible contingut crític d'una moció conseqüència d'una interpel·lació no pot ser objecte de limitació i que els seus efectes en cas d'aprovació no poden ser els d'una moció de censura, és a dir, no obliguen el seu destinatari a dimetir. A partir d'aquest moment el debat i la votació de mocions i resolucions de reprovació de consellers, i fins i tot del Govern en conjunt, és un fenomen normal a la cambra catalana en totes les legislatures. A més, la pràctica seguida a Catalunya posa en relleu que l'aprovació d'una moció de reprovació no té tampoc uns ineluctables efectes polítics: el conseller de Cultura fou objecte l'any 1981 de l'única que s'ha aprovat fins ara i no va dimetir del seu càrrec ni va ser cessat pel president de la Generalitat.

d) Les preguntes

Les preguntes, regulades als articles 132 i 133 del RPC, són l'instrument de control parlamentari més utilitzat al Parlament de Catalunya. Segons dades de la V legislatura, es varen formular 304 preguntes orals al Ple, 683 preguntes orals en comissió, 12.902 preguntes amb resposta per escrit i 240 preguntes orals en sessió plenària al president de la Generalitat. Les preguntes, encara que el Reglament no és del tot precís quant a l'abast material, tenen habitualment un contingut més concret que les interpel·lacions, són presentades pels diputats individualment i són contestades pel conseller designat lliurement pel Govern mitjançant el procediment de resposta triat pel preguntant. Els criteris reglamentaris per a la inclusió de les preguntes en l'ordre del Ple o de les comissions són comuns amb els de les interpel·lacions i cal afegir que en cada sessió plenària s'ha de reservar una hora per respondre oralment preguntes. Les preguntes per escrit han de ser contestades en un termini de 15 dies, la qual cosa, atès el volum creixent d'aquestes iniciatives, obliga el Govern a destinar significatius recursos específics a aquesta tasca.

En la tramitació de les preguntes orals en el Ple o en les comissions la Presidència corresponent en cada cas és molt estricta



en el respecte a les previsions reglamentàries sobre el temps de substanciació de cada pregunta: en total, cinc minuts i, per tant, cadascun dels dos oradors disposa de dos minuts i mig, que pot repartir lliurement en dues intervencions. Això ha donat lloc a uns debats ràpids i àgils, encara que en alguns casos la discussió pugui quedar tallada sense que hagin sorgit tots els elements necessaris.

El màxim interès polític s'ha centrat en la reserva d'un temps a cada Ple per a la substanciació de preguntes adreçades al president de la Generalitat. Amb algunes variants, aquest supòsit es dona a la pràctica també al Congrés dels Diputats i ha estat recollit per algun reglament parlamentari autonòmic (per exemple, l'art. 163 del Reglament de les Corts Valencianes). A Catalunya es tracta d'un procediment no establert en el Reglament, ni tan sols en una norma supletòria. Va aparèixer a la IV legislatura per acord de la Junta de Portaveus, es va mantenir a la V legislatura i sembla consolidat a la VI legislatura, tot i que encara manca l'expressa regulació reglamentària. La pràctica seguida fins ara ha possibilitat que a través d'aquest tràmit s'hagin debatut qüestions d'actualitat en el Parlament amb la intervenció del president de la Generalitat i dels líders de cadascun dels grups parlamentaris, que han tingut, a més, un notable ressò mediàtic. Tot i això, cal assenyalar un element insatisfactori de l'experiència tinguda fins a l'actualitat: cada grup parlamentari té dret a formular una pregunta a cada Ple, encara que n'ha de presentar tres i és el president de la Generalitat qui tria la pregunta concreta que es respondrà a la sessió plenària. Ara bé, si un grup vol interrogar el president sobre un assumpte, la solució que té a l'abast és ben simple: formula tres preguntes sobre un mateix tema amb un contingut literalment diferent però materialment quasi idèntic i el president no té altre remei que enfrontar-se al debat que vol aquell grup.

e) Les sol·licituds d'informació

Els diputats poden sol·licitar individualment informació als organismes públics dependents de la Generalitat (art. 13.2 del Reglament). Aquest procediment de control ha conegut una utilització creixent i a la V legislatura es va arribar a la xifra de 731 sol·licituds d'informació, 628 de les quals havien estat respostes en el moment



de dissoldre's la cambra l'agost de 1999. Les sol·licituds són vehiculades normalment a través de la Presidència de la cambra, que pot formular un requeriment en cas d'incompliment de la sol·licitud, i una còpia de la resposta queda dipositada a l'arxiu del Parlament perquè pugui ser consultada. La STC 181/1989 va assenyalar que, quan les característiques de la documentació sol·licitada requereixin la consulta en dependències administratives, el diputat hi pot comparèixer assistit d'assessors acreditats del seu grup parlamentari.

En relació amb aquest procediment, la Mesa del Parlament va dictar el desembre de 1994 una norma interpretativa i una norma supletòria que mereixen sengles comentaris. La norma interpretativa tracta de limitar a raons de caire jurídic —sobretot el deure de reserva— la negativa de l'Administració a facilitar la informació i n'exclou els criteris de conveniència política. Això, òbviament, afavoreix les possibilitats de control parlamentari dels diversos grups. En canvi, la norma supletòria, en virtut de la qual el Govern pot negar-se a informar o a proporcionar documentació sobre una qüestió sotmesa a un procediment judicial o a un informe de la Sindicatura de Comptes, introdueix unes restriccions importants a la utilització del procediment de les sol·licituds d'informació que semblen confondre uns àmbits clarament diferenciats: el control parlamentari, el control judicial i la tasca fiscalitzadora de la Sindicatura de Comptes. Cadascun d'aquests tipus de control opera amb uns paràmetres i uns procediments específics i, per tant, són perfectament compatibles en el temps.

2. Titularitat de la majoria

a) Les comissions d'investigació

D'acord amb l'article 48 del RPC, el Ple del Parlament, a iniciativa parlamentària o del Govern, pot crear una comissió d'investigació sobre qualsevol assumpte d'interès públic. Les comissions d'investigació han d'elaborar un pla de treball, poden requerir la compareixença de persones i han de redactar un dictamen amb les seves conclusions que ha de ser discutit pel Ple. Mitjançant aquest instrument de control el Parlament pot examinar a fons l'actuació governamental en un assumpte determinat i valorar-la en termes



polítics. L'ordenament català, igualment com el de la major part de sistemes parlamentaris, atribueix al Ple, és a dir, a la majoria, la decisió de crear una comissió d'investigació. La minoria (dos grups parlamentaris o una cinquena part dels diputats) pot proposar-ne la creació, però la majoria en el Ple decideix. Així, durant la V legislatura es varen debatre sis propostes de comissió d'investigació i no en va ser creada cap.

En contrast amb aquest fenomen hom pot observar una orientació doctrinal favorable a una fórmula, inspirada en el dret constitucional alemany (art. 44 de la Llei Fonamental) i ja recollida en l'art. 75 del Reglament de l'Assemblea de Madrid de 1997, que obligui la creació d'una comissió d'investigació si ho sol·licita una minoria de diputats quantitativament significativa (una quarta part o dues cinques parts) i sense possibilitat de revocació posterior per part de la majoria. Aquest plantejament doctrinal sosté que per garantir les facultats de control d'aquestes comissions la capacitat decisòria de la minoria s'ha d'estendre a la programació dels treballs (llista de persones cridades a comparèixer i aspectes per investigar), ja que la majoria en qualsevol cas podrà imposar el seu criteri en la votació de les conclusions finals.

També mereix una reflexió la problemàtica de la publicitat dels treballs de les comissions d'investigació, en particular pel que fa a les compareixences. Al Parlament de Catalunya —a la vista dels articles 59 i 60 del Reglament i la norma interpretativa referida a l'art. 59.2— les compareixences davant les comissions d'investigació es poden tenir amb la presència dels mitjans de comunicació, però la majoria de la comissió pot acordar que se celebrin en sessió secreta. Sobre aquesta qüestió l'art. 64 del Reglament del Congrés dels Diputats, després de la reforma de 1994, ofereix una regulació interessant que impedeix el recurs sense condicions a la sessió secreta: d'una banda, estableix la publicitat de les compareixences; de l'altra, fixa els casos taxats en els quals aquestes han de tenir el caràcter de secretes (compareixences sobre matèries declarades secretes segons la legislació aplicable i sobre assumptes coincidents amb actuacions judicials declarades secretes).

Finalment, cal al·ludir a un factor que ha condicionat molt negativament el funcionament de les comissions d'investigació de



totes les assemblees autonòmiques: la impunitat dels cridats a comparèixer quan desatenien el requeriment corresponent. En principi, ha d'aportar un remei a aquesta situació l'art. 502 del Codi penal (LO 10/1995), d'acord amb el qual els requerits en forma legal que deixen de comparèixer davant una comissió d'investigació d'un parlament autonòmic seran castigats com a culpables del delict de desobediència. Ara bé, continua pendent una instrumentació normativa expressa del règim del requeriment per comparèixer a les comissions parlamentàries d'investigació de les assemblees autonòmiques.

b) Les compareixences

Al marge de la compareixença a petició pròpia dels consellers davant les comissions (art. 138 del RPC), aquests òrgans (art. 40 i 138), però no els diputats o els grups, poden acordar la compareixença de consellers o altres autoritats perquè informin davant d'ells sobre determinats aspectes de la seva actuació política. Encara que el RPC només regula el procediment de les compareixences de l'article 138, en la pràctica els dos procediments no es distingeixen i les regles d'aquest darrer article s'apliquen a les compareixences de l'article 40. D'aquesta manera, les sessions tenen una durada màxima de quatre hores, comencen amb l'exposició del compareixent, acompanyat eventualment d'assessors que poden intervenir, i acaben amb les preguntes i les observacions dels diputats, que tenen una reserva global de temps de com a mínim dues hores. És freqüent que, en lloc de preguntes singulars de diputats, cada grup parlamentari faci una única intervenció la durada de la qual s'ajusta, amb criteri flexible de les presidències respectives, a la representació corresponent.

Si s'examinen les dades parcials relatives a algunes comissions de la V legislatura, s'observa que la regla de la majoria s'ha aplicat amb efectes menys desfavorables per al control parlamentari. Així, per exemple, a la Comissió de Política Cultural es van acordar 42 compareixences i se'n van desestimar 13. En qualsevol cas, malgrat l'atenuació de la regla de la majoria exposada anteriorment, hom constata que el reconeixement a les minories quantitativament significatives del dret de demanar compareixences sense que calgui



l'anuència de la majoria apareix ja recollit en els reglaments d'alguns parlaments autonòmics en termes similars als esmentats en parlar de les comissions d'investigació (per exemple, art. 150.1 del Reglament del Parlament d'Andalusia i 175.1 del Reglament del Parlament de les Illes Balears).

IV. Conclusió

La funció de control parlamentari és plenament operativa al Parlament de Catalunya en uns termes equivalents als d'altres règims parlamentaris, amb gran rellevància dels instruments ordinaris de control. El Reglament és encara el de 1980 amb algunes reformes posteriors. La relativa antiguitat del RPC ha portat a incorporar per via de fet, mitjançant acords de la Junta de Portaveus, procediments més àgils i noves figures. Els treballs d'una ponència de reforma del Reglament els anys 1996 i 1997 varen donar lloc a un text articulat de proposta d'un nou RPC que tractava d'incorporar-hi les fórmules experimentades a la mateixa cambra i les experiències d'altres assemblees. Aquells treballs no es varen culminar durant la V legislatura i no han estat repesos en VI legislatura.