

## LA INFLUÈNCIA DEL PROCEDIMENT LEGISLATIU EN LA QUALITAT DE LES LLEIS

Joan Ridao Martín\*

### Resum

La teoria legislativa s'ha encarregat tradicionalment d'estudiar la qualitat de les lleis des del punt de vista de la tècnica que ha de garantir-ne la correcció examinant qüestions com el contingut i la claredat del producte normatiu, també que siguin accessibles als ciutadans, com a condicions necessàries per a garantir la seguretat jurídica, i no tant des de la perspectiva de la influència que pot tenir el procediment en el desenllaç del procediment deliberatiu, que és l'essència de la funció representativa. L'estudi aborda algunes qüestions orientades a l'assoliment d'un procediment legislatiu àgil i participatiu, centrat en els grans debats polítics de fons, alhora que examina els canvis organitzatius que han de tenir lloc en la majoria de cambres, encara avui amb les mans lligades per les inèrcies del parlamentarisme racionalitzat.

Paraules clau: procediment legislatiu; parlamentarisme racionalitzat; lectura única; legislació d'urgència; lleis de pressupostos.

## THE INFLUENCE OF LEGISLATIVE PROCEDURE ON THE QUALITY OF LAWS

### Abstract

*Legislative theory has traditionally been responsible for studying the quality of laws from the point of view of the technique that must ensure their correctness. It analyses issues such as the content and clarity of the regulatory product, as well as its accessibility to citizens. These conditions are necessary for the predictability of its application, not so much from the perspective of the influence of the procedure on the outcome, the unraveling of the deliberative process, or composition of interests that is the essence of the representative function. The study addresses some issues aimed at achieving an agile and participatory legislative procedure, focusing on major substantive policy debates, while examining the organisational changes that need to take place in most chambers, even today, with hands tied by inertia of rationalised parliamentarism.*

*Keywords: legislative procedure; streamlined parliamentarism; single reading; emergency legislation; budget laws.*

---

\* Joan Ridao Martín, professor agregat de Dret Constitucional a la Universitat de Barcelona i lletrat (e. e.) del Parlament de Catalunya. Facultat de Dret, av. Diagonal, 684, 08034 Barcelona. [jridao@ub.edu](mailto:jridao@ub.edu), [@Joanridao](https://www.linkedin.com/in/joanridao), [ID 0000-0001-9030-3301](https://orcid.org/0000-0001-9030-3301).

Article rebut el 22.11.2021. Avaluació cega: 20.12.2021 i 26.12.2021. Data d'acceptació de la versió final: 04.01.2022.

**Citació recomanada:** Ridao Martín, Joan. (2022). La influència del procediment legislatiu en la qualitat de les lleis. *Revista Catalana de Dret Públic*, 64, 37-52. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i64.2022.3756>

## Sumari

### 1 Introducció

### 2 El procediment legislatiu comú a revisió

2.1 L'inici de l'iter legislatiu: l'abast de les funcions de qualificació i admissió per part de les meses parlamentàries

2.2 El procediment legislatiu comú: propostes per evitar rigideses innecessàries i afavorir el debat polític

2.3 La tramitació directa i urgent: en particular, la lectura única

### 3 La problemàtica creixent de les lleis òmnibus

### 4 La funció legislativa pressupostària

4.1 La pèrdua de vigència del principi d'annualitat pressupostària

4.2 El veto o la limitació dels drets de participació dels parlamentaris en el procediment legislatiu pressupostari

### 5 L'ús (i abús) de la legislació d'urgència

### 6 Referències

## 1 Introducció

En la teoria legislativa, s'hi pot trobar una literatura ingent sobre la tècnica que ha de garantir la correcció de les lleis, però no tanta sobre la incidència de les condicions com s'exerceix la funció representativa en el procediment legislatiu com a element determinant de la seva qualitat.<sup>1</sup> En el primer dels casos s'examinen qüestions com el contingut del producte normatiu, la seva claredat i accessibilitat als ciutadans, condicions de previsibilitat quant a la seva aplicació i conseqüències –element aquest que va estretament lligat a la noció de control. En el segon s'examinen els aspectes processals que afecten el resultat del procés deliberatiu i de composició d'interessos diversos.

En efecte, en les nostres cambres s'observa la pervivència no només de procediments rígids i opacs –tot i els moderns requeriments d'agilitat i transparència característics de la societat de la informació–, sinó també de fórmules processals que no permeten que la funció representativa se centri en la negociació i en els grans debats polítics de fons. Tot això en un context en què, a més, els parlaments ocupen una posició cada dia més subalterna dins el sistema polític, atès que l'epicentre d'aquest sistema, en el marc de la col·laboració de poders, s'ha anat desplaçant inexorablement cap a un executiu que ja tenia reservada per se una gran capacitat d'intervenció en el marc de l'estat social i democràtic de dret (Gómez Corona, 2021, p. 111).

Això últim es tradueix en la subsistència de prerrogatives exorbitants per part dels governs a l'hora de proposar o d'impedir l'adopció de normes amb rang de llei, a conseqüència dels instituts de parlamentarisme racionalitzat encara imperants (capacitat de limitar la seva admissibilitat o de vetar les iniciatives i esmenes amb incidència pressupostària), però també de l'ús desafortat del poder normatiu consistent a dictar normes directament obligatòries amb força de llei (decrets llei). A més, bo i admetent que les majories poden avui dia subvertir moltes de les rigideses de la tramitació convencional, començant per eludir l'excessiva lentitud que provoca el dogma de les successives lectures dels textos, això no s'ha de veure en tots els casos com un element positiu, ja que, ben al contrari, a vegades suposa la presa de decisions abusives i estranyes als procediments per afavorir una tramitació fugaç per la via de la lectura única sense que concorrin els pressupòsits habilitants per a això (Guerrero Salom, 2004, p. 177).

Es tracta de qüestions rellevants, sens dubte, ja que està en joc la qualitat dels productes normatius, en aquest cas per la via d'assegurar un procediment efectivament deliberatiu, car la legitimitat democràtica de la llei es basa no només en la majoria que l'aprova, sinó també en el procediment parlamentari utilitzat per a la seva elaboració mitjançant un debat públic i plural, i això passa per evitar “majoritzar” la majoria i restringir els drets de les minories i dels ciutadans que representen (per totes, STC 10/2016, FJ 4, i STC 10/2018, FJ 3). No debades, tant la presentació sense restriccions d'iniciatives (proposicions de llei) com d'esmenes als projectes de llei formen part del grup d'actes, la limitació, la coerció o l'impediment dels quals poden ser considerats pel Tribunal Constitucional (TC) com a lesius del *ius in officium* dels diputats (art. 23.2 CE) i del dret dels ciutadans a participar en els assumptes públics a través dels seus representants *ex* article 23.1 de la CE (entre moltes altres, STC 38/1999, FJ 2; STC 107/2001, FJ 3; STC 40/2003, FJ 2; STC 1/2015, FJ 3; STC 23/2015, FJ 3, i STC 10/2018, FJ 3).<sup>2</sup>

## 2 El procediment legislatiu comú a revisió<sup>3</sup>

Hi ha coincidència entre els autors que tracten aquesta qüestió a l'hora de qualificar els procediments legislatius en general de complexos, llargs i reiteratius, fins i tot d'“irritants” per als qui els han de seguir o hi tenen

1 Entre aquests, López Garrido (1983), Aragón Reyes (1991), Astarloa Huarte-Mendicoa (1997 i 2017), Cazorla Prieto (1999a i b i 2016), Vintró (2006), García-Escudero Márquez (2010 i 2015), García Mexía y Rodríguez-Arana (2010), Tudela Aranda (2013), Santaolalla López (2015), Sarmiento Méndez (2016), Álvarez Vélez (2017) i Aranda Álvarez (2017).

2 La doctrina del TC ha consolidat el criteri que existeix “una conexió directa entre el derecho de los parlamentarios (art. 23.2 CE) y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE) [...]. De suerte que el derecho del art. 23.2 CE, así como, indirectamente, el que el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio” (STC 202/2014, FJ 3).

3 Amb tot, cal no oblidar que hi ha altres tipus de procediments legislatius que, per raó d'espai, no poden ser tractats, com la iniciativa legislativa popular. En particular, cal tenir en compte l'existència a les Corts Generals dels procediments per a l'aprovació de lleis orgàniques (art. 130 RCD), de reforma constitucional (art. 146 RCD) i dels estatuts d'autonomia (art. 136 RCD), i les d'iniciativa autonòmica (art. 126 RCD). Al Parlament de Catalunya sobresurten els procediments de reforma de les lleis de desplegament bàsic estatutari i, com a la resta d'assemblees autonòmiques, el procediment de reforma estatutari.

alguna expectativa dipositada (Aranda, 2017, p. 34). Tret de comptades excepcions –les d’aquelles cambres en què s’han introduït alguns canvis en la línia d’agilitar-los i fer-los més transparents–, es tracta de tramitacions pràcticament vuitcentistes, construïdes a partir del dogma de les *tres lectures*, característic del parlamentarisme individual, que no té sentit avui dia.<sup>4</sup> En el cas de les Corts Generals, s’hi s’afegeixen dues problemàtiques: la primera, que aquest esquema rígid es troba fortament constitucionalitzat (cap. segon T. III)<sup>5</sup> i això en dificulta la reforma; la segona, el sistema bicameral colegislador *ex constitutione* (art. 66.1, 2 i 90 CE), que ha menat al fet que en el sempitern debat sobre la reforma del Senat s’hagi plantejat l’especialització de la cambra alta com a cambra de representació territorial i no com a *recambra* o cambra de segona lectura.<sup>6</sup>

## 2.1 L’inici de l’iter legislatiu: l’abast de les funcions de qualificació i admissió per part de les meses parlamentàries

Una de les qüestions més espinoses avui dia i en què es posa en relleu el rol de la majoria és la delimitació de l’abast de les funcions de qualificació i d’admissió a tràmit d’iniciatives parlamentàries –també les legislatives– per part de les meses parlamentàries. Es tracta d’una problemàtica que no és inèdita, però que ha aflorat amb tota la intensitat amb la recent doctrina constitucional arran de la tramitació al Parlament de Catalunya de distintes iniciatives durant el denominat *procés* sobiranista,<sup>7</sup> i que posteriorment s’ha estès de forma insòlita en la praxi del Congrés dels Diputats, per exemple amb la inadmissió en termes absoluts d’una proposició de llei d’amnistia per ser considerada contrària a la Constitució o una altra de modificació de la Llei orgànica 2/1982, del Tribunal de Comptes, que pretenia reintegrar la funció jurisdiccional del Tribunal de Comptes al Poder Judicial.<sup>8</sup>

Sobre això, cal dir primer de tot que la jurisprudència constitucional que ha controlat l’exercici d’aquesta funció liminar de les meses parlamentàries s’ha mostrat tan evolutiva com desconcertant (Ridao, 2019). Fins a mitjan anys noranta, la doctrina del TC conferia a aquests òrgans rectors una àmplia potestat qualificadora i les facultava a verificar tant els aspectes formals (especialment la idoneïtat del procediment a seguir) com els materials (examen de la conformitat a dret del contingut) (per totes, STC 205/1990). A partir de l’STC 95/1994 i l’STC 124/1995, l’alt tribunal va operar un gir notable, en el sentit de limitar la potestat qualificadora a la mera comprovació dels requisits formals exigits reglamentàriament (STC 38/1999, STC 40/2003 i STC 208/2003, entre d’altres), amb la qual cosa va posar en relleu que el debat en el Ple de la cambra compleix una important funció representativa i que això ha de permetre als parlamentaris defensar o rebutjar les iniciatives, o discutir sobre la seva adequació a l’ordre constitucional, i, als ciutadans, conèixer l’opinió i la decisió dels seus representants sobre una qüestió determinada (STC 124/1995, de 18 de juliol, FJ 2, i STC 10/2016, d’1 de febrer, FJ 4), a banda de significar que dins el nucli del *ius in officium* no es troba subsumit un suposat “derecho fundamental a la constitucionalidad” de les iniciatives parlamentàries, cosa que difuminaria els contorns d’aquest dret i alteraria la configuració mateixa del recurs d’empara del parlamentari (art. 42 LOTC). Més endavant, seguint en part aquest criteri consolidat, l’STC 107/2016 (i també l’STC 108/2016 i l’STC 109/2016) va comportar un nou canvi jurisprudencial, per tal com incidí en el fet que “en supuestos excepcionales, las Mesas pueden inadmitir a trámite, sin daño para el derecho fundamental citado [art. 23.2 CE], las propuestas o proposiciones cuya contradicción con el Derecho o inconstitucionalidad sean palmarias y evidentes” (amb citació de l’STC 124/1995, FJ 2, i de l’STC 10/2016, FJ 4). A partir d’aquí, altres sentències,

4 Vegeu les reflexions d’Astarloa Huarte-Mendicoa (2015, p. 416-420), García-Escudero Márquez (2006, p. 323 i seg.), Guerrero Salom (2000, p. 19), Larios (2008) o Pendás García (1989, p. 249-256).

Assenyaladament, STC 107/2016, FJ 3; STC 108/2016, FJ 3; STC 109/2016, FJ 4, i STC 46/2018. Vegeu Lasagabaster, 2020, p. 95-117.

5 Això fou vist fa anys com una mostra de la “importancia creciente de la forma de aprobación de las leyes y la misma complejidad que ha adquirido el ordenamiento jurídico en el Estado actual”, així com de la importància de les Corts en un sistema de democràcia pluralista davant la postergació d’altres èpoques (Aja Fernández, 1983, p. 81-98). No obstant això, la *impotentia reformandi* fa avui de la Constitució una cotilla rígida que no facilita la modernització del Parlament i dels seus procediments.

6 Sobre la reforma del Senat s’ha debatut i escrit de forma prolixa (Aja Fernández, Albertí Rovira, i Ruiz Ruiz (2005); García-Escudero Márquez (2009); Garrido López (2016); Gutiérrez Rodríguez (2004), i Punset Blanco (2006)).

7 Sobretot STC 107/2016, FJ 3; STC 108/2016, FJ 3; STC 109/2016, FJ 4, i STC 46/2018. Vegeu Lasagabaster, 2020, p. 95-117.

8 [Proposició de llei orgànica d’amnistia i resolució del conflicte polític entre Catalunya i l’Estat espanyol \(122/000132\)](#). Grup Parlamentari Republicà i Grup Parlamentari Plural. [Darrera consulta: 23.09.2021]. [Proposició de llei per reintegrar la funció jurisdiccional del Tribunal de Comptes al Poder Judicial. \(122/000188\)](#). Grup Parlamentari Plural. [Darrera consulta: 05.01.2021].

com la rellevant STC 46/2018, van passar a singularitzar aquest tipus de contravencions constitucionals fent referència a les iniciatives que “de forma manifiesta desobedezca[n] una decisión de este Tribunal”, per bé que reduint aquesta limitació als supòsits en què “la Mesa sea consciente de que al tramitarla puede estar incumpliendo su deber constitucional de acatar lo resuelto por este Tribunal”.

Això –no cal dir-ho– no només introdueix un element de complexitat en l'exercici de la tasca dels membres de les meses, constrets a realitzar una compulsa de constitucionalitat *ex ante* sota l'aparença d'un judici tècnic, sinó que també constitueix un terreny adobat per a un exercici abusiu de la majoria, que pot arribar a impedir que tan sols es debati la presa en consideració d'una iniciativa, competència que hauria de correspondre al Ple, per raons de conveniència o d'oportunitat política revestits amb arguments pretesament tècnics, a banda de desconèixer que el contingut material d'una iniciativa pot variar durant la seva tramitació a través de l'exercici del dret d'esmena, ser rebutjada per l'estricta joc de les majories i, per descomptat, expulsada de l'ordenament pel mateix TC. No hi ha dubte que des de l'òptica de la representació democràtica això suposa un obstacle a la possibilitat de celebrar un debat públic entre les forces polítiques amb representació parlamentària i que això merita una revisió en forma d'*overruling* doctrinal per part del TC i sobretot per part de les majories que s'expressen en les meses parlamentàries, a les quals, d'altra banda, s'atribueix la facultat que excedeixen les funcions governatives clàssiques.

## 2.2 El procediment legislatiu comú: propostes per evitar rigideses innecesàries i afavorir el debat polític

Amb caràcter general, assenyalem que sembla lògic que totes les iniciatives legislatives –siguin projectes o proposicions– hagin de començar-se a tramitar, un cop admeses, amb un debat de totalitat en el Ple sobre els principis i l'oportunitat que les inspiren, en nom de la brevetat del tràmit (perquè només es realitza quan s'hagin presentat esmenes efectivament) i de la igualtat d'armes majoria-minoria. Aquesta possibilitat ja ha estat introduïda reglamentàriament: Catalunya (art. 116), Extremadura (art. 163) i Múrcia (art. 126).<sup>9</sup> Per contra, al Congrés dels Diputats (art. 112) i a la resta de cambres autonòmiques les proposicions de llei (expressió de la iniciativa legislativa de les minories) han de superar prèviament el debat de la seva presa en consideració [v. gr. Andalusia (art. 124-125), Aragó (art. 180.4), Astúries (art. 153), Canàries (art. 139.4), Cantàbria (129.3), Castella i Lleó (art. 122), Castella-la Manxa (art. 156), Galícia (art. 123), Illes Balears (art. 129), La Rioja (art. 108), Madrid (art. 151), Navarra (art. 148), País Basc (art. 148) i Comunitat Valenciana (art. 129)].<sup>10</sup>

Seguint amb la lògica d'afavorir la deliberació i el debat polític de fons, un cop finalitzat el debat de totalitat i previ a la formació de la convicció dels ponents i a la preparació d'esmenes a l'articulat, sembla aconsellable obrir un tràmit d'audiència per permetre la participació dels grups socials i els experts, possibilitat només reglada actualment als reglaments parlamentaris de Catalunya (art. 117), Andalusia (art. 112), Aragó (art. 163), Astúries (art. 139), Cantàbria (art. 115), Extremadura (art. 164), Múrcia (art. 127) i País Basc (art. 134, de membres del Govern). Tancat el tràmit d'esmenes –que requeriria importants canvis en els terminis i en el control de l'homogeneïtat dels textos–,<sup>11</sup> s'obriria el moment decisiu de la negociació, en fase de ponència i en comissió, i s'encomanaria la correcció tècnica dels acords als lletrats.

9 El Parlament de Catalunya, a diferència del Congrés i del Senat, ha realitzat diverses reformes en profunditat del seu Reglament –la més important, el 2005– per eliminar bona part dels vestigis de parlamentarisme racionalitzat i simplificar procediments, entre ells el legislatiu i el legislatiu-pessupostari, i per fomentar alhora la transparència i la publicitat de l'activitat i de les sessions. Sobre el procediment legislatiu destaca l'equiparació procedimental entre projectes i proposicions de llei, la participació d'entitats i grups socials en audiències i la intervenció decisòria de les meses en l'admissió d'iniciatives o esmenes que afecten crèdits pessupostaris.

10 Podeu consultar reglaments a [Red Parlamentaria](#). [Darrera consulta: 30.09.2021].

11 El termini de presentació d'esmenes no es pot prorrogar *sine die* com es fa ara per “congelar” la tramitació de la iniciativa si ho vol la majoria. El seu contingut ha de ser congruent amb el text presentat (STC 119/2011, de 5 de juliol; STC 136/2011, de 13 de setembre, i STC 59/2015, de 18 de març). Alguns autors han suggerit que es prevegi una regulació per la qual la Mesa declari que les esmenes que versen sobre matèries alienes constitueixen una iniciativa nova (Santolalla López, 2011, p. 136-176; García-Escudero Márquez, 2013, p. 199-236).

Això és rellevant, atès que, com és sabut, les reunions (i els informes) de ponència es limiten en general a constatar les esmenes recomanades per la majoria, sense aprofundir en la motivació política ni tècnica. Per a això caldria que la ponència –òrgan acèfal i informal per definició– passés a organitzar-se entorn de la figura d'un relator –de la majoria, si més no en els projectes de llei–, possibilitat que actualment només es dona al Parlament de Catalunya (art. 120.4 RPC) i a l'Assemblea d'Extremadura (art. 169, 174 i 187 RAE). El relator esdevindria l'encarregat d'empènyer el treball de la ponència i de propiciar la negociació entre els grups, a banda de proposar a la comissió les esmenes de millora tècnica suggerides pels serveis jurídics.<sup>12</sup>

Finalitzada la fase de ponència, semblaria lògic que la comissió, on té lloc el debat de les esmenes no recomanades en ponència (“vives”), pogués debatre esmenes transaccionals entre les existents i el text de l'articulat, a instàncies de qualsevol diputat o grup parlamentari –i no únicament entre els esmenants en origen–, sempre que fossin conegudes i acceptades abans de fixar la posició pel titular de l'esmena transaccional.<sup>13</sup> Ultra això, caldria evitar que el debat final en ple esdevingués, com ho és ara, una tercera oportunitat per defensar les esmenes no acceptades en ponència o comissió. El debat hauria de tenir un caràcter general i polític sobre el text final resultant. A aquest efecte, es podrien configurar una espècie de vots particulars generals al dictamen de la comissió que servissin per fixar la posició dels grups parlamentaris abans de la votació (García-Escudero Márquez, 2010, p. 673-764).

### 2.3 La tramitació directa i urgent: en particular, la lectura única

La lectura única o tramitació directa en ple és un procediment excepcional que comporta la supressió de fases determinants del procediment comú en cas que la naturalesa o simplicitat de la iniciativa ho aconselli<sup>14</sup> (STC 274/2000, FJ 10, i STC 238/2012, FJ 4, entre d'altres): el tràmit de ponència i informe i la tasca de la comissió, llevat que se substanciï en aquesta seu.<sup>15</sup> En coherència amb el que ja hem manifestat, no cal dir que l'absència d'aquests tràmits no només redueix la intensitat quantitativa de la cambra, sinó que també afecta el procés de conformació de la voluntat política d'aquesta.

En la literatura sobre aquesta qüestió hi ha una àmplia coincidència a assenyalar que les soles circumstàncies del consens i la urgència –a què se sol apel·lar en aquests casos– no poden esdevenir una justificació de la lectura única en la mesura que els requisits que emparen aquesta modalitat legislativa concentrada han de ser apreciables en els casos d'especial transcendència política i institucional, ja que, no debades, per aquesta via s'han emprès reformes constitucionals (art. 135),<sup>16</sup> de la LOTC<sup>17</sup> o del Reglament del Parlament de Catalunya (2007).<sup>18</sup> No es pot prescindir de l'examen dels requisits de simplicitat o d'adequació, per bé que en la praxi

12 El relator (o “curador de la llei”) és una figura que compta amb llarga experiència en diversos sistemes parlamentaris, al marge del cas català (v. gr. Assemblea Nacional de França). Vegeu Cazorla Prieto (1999b, p. 93 i seg.).

13 L'acceptació d'esmenes transaccionals en la fase de comissió està prevista a l'article 114 de l'RCD i a l'article 120.7 de l'RPC. La Mesa les pot admetre sempre que es presentin abans de la votació i pretenguin una aproximació entre les esmenes i l'articulat. No obstant això, no sempre han estat presentades després que els grups exhaurixin el torn de debat. Per exemple, en el debat de l'informe sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya o en el de la Comunitat Valenciana a la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats, els grups del PP i del PSOE van introduir esmenes sense esmenes prèvies sobre la base d'esmenes presentades (i prèviament retirades) per altres grups.

14 Els reglaments de les assemblees d'Extremadura i Múrcia són encara més laxos, doncs l'habitual pressupòsit habilitant consistent en la simplicitat i l'adequació del procediment a la naturalesa de la norma es veu reduït en el primer cas i en el segon es regula juntament amb el procediment d'urgència.

15 La lectura única no està reconeguda directament per la CE (tampoc pels estatuts d'autonomia), tot i que constitueix una pràctica parlamentària consolidada, com demostra el fet que, amb algunes diferències, es troba regulada en els reglaments del Congrés (art. 150) i del Senat (art. 129) i en la majoria d'assemblees autonòmiques: Andalusia (art. 136), Aragó (art. 153 i 154), Astúries (art. 165), Illes Balears (art. 145), Canàries (art. 148), Cantàbria (art. 40 i 139), Castella-la Manxa (art. 168), Castella i Lleó (art. 130), Catalunya (art. 138), Extremadura (art. 174 i 177), Galícia (art. 134), Madrid (art. 167 a 170), Múrcia (art. 113), Navarra (art. 158), País Basc (art. 163), La Rioja (art. 115) i Comunitat Valenciana (art. 135).

16 Reforma de l'article 135 de la CE, 27.12.2011 (BOE núm. 233, 27.09.2011).

17 Llei orgànica 15/2015, del 16 d'octubre, de reforma de la Llei orgànica 2/1979, del 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional, per a l'execució de les resolucions del Tribunal Constitucional com a garantia de l'estat de dret (BOE núm. 249, 17.10.2015).

18 Vegeu la reforma parcial del Reglament del Parlament de Catalunya (BOPC núm. 484, 27.07.2017) [STC 139/2017, 29.11.2018 (BOE núm. 7, 08.01.2018)], sobre el recurs d'inconstitucionalitat 4062-2017, interposat contra l'article 135.2 de l'RPC: declara la constitucionalitat de l'article si s'interpreta en el sentit que la tramitació d'una proposició de llei en lectura única inclou el tràmit de presentació i debat d'esmenes].

parlamentària s'acostuma a bescanviar aquest fet si hi ha un grau de consens que fa preveure que la proposta inicial no serà modificada en el curs de la seva tramitació (Gómez Lugo, 2007, p. 8-9; Vintró, 2017; Ridao, 2018, p. 2-3), tot i que certament el TC s'hagi mostrat oscil·lant sobre la possibilitat d'acceptar això (Gómez Lugo, 2008, p. 213 i seg.; Sarmiento Méndez, 2012, p. 68). Fins al punt que alguns exponents doctrinals han arribat a distingir dues categories de lectures úniques: les que són objecte d'un acord integral entre dos o més grups parlamentaris (J. A. Alonso de Antonio i A. L. Alonso de Antonio, 2000, p. 184) i les que tenen naturalesa paccionada (en al·lusió a l'STC 27/2000, que va considerar la viabilitat d'aquest procediment per tramitar els projectes de llei que estableixen les aportacions econòmiques de les diputacions forals a la hisenda general).

Així les coses, no ha d'estranyar que el TC hagi acceptat obertament la possibilitat d'acudir a la lectura única, prescindint dels pressupòsits habilitants, en casos com la citada reforma de l'article 135 de la CE, això sí, establint, per tal de no privar absolutament el parlamentari de seguir exercint els seus drets, la necessitat que es garanteixi tant la formulació d'esmenes per escrit (sense perjudici de l'"amplia libertad para regular el derecho de enmienda" (STC 139/2017, FJ 6, 7 i 8) com l'exposició oral de posicions polítiques durant el debat previ a la votació (STC 204/2011, FJ 5; STC 238/2012, FJ 4, i ITC 9/2012).<sup>19</sup>

Al nostre parer, tanmateix, la tramitació en lectura única ha de ser utilitzada de forma excepcional, orientada a l'aprovació d'iniciatives legislatives que no requereixen un extens procés deliberatiu o treball parlamentari, per raó de l'escassa rellevància política o social del seu objecte o de la seva escassa complexitat tècnica. No cal dir que ni la reforma de la Constitució ni la de les lleis orgàniques no encaixen en aquests supòsits. A banda, cal admetre que no tots els casos són iguals: a diferència de les assemblees autonòmiques, en el Congrés i el Senat les propostes de lectura única sorgeixen a iniciativa de les meses parlamentàries, incardinades dins d'un sistema bicameral que facilita més el treball parlamentari. I, en qualsevol cas, cal tenir en compte, un cop més, el dret dels parlamentaris a exercir la funció legislativa amb plenitud. Des d'aquesta perspectiva, la lectura única constitueix un procediment que implica, per definició, una manifestació de predomini de la majoria parlamentària.

### 3 La problemàtica creixent de les lleis òmnibus

Les regles de tècnica legislativa coincideixen en el fet que el contingut de les lleis ha de ser homogeni, regular una sola matèria i, en la mesura del possible, regular-la del tot. Amb tot, l'ordenament espanyol –tret del que preveu algun reglament parlamentari, com el de Catalunya (art. 112)<sup>20</sup> no exigeix aquesta homogeneïtat amb caràcter general, a excepció de les iniciatives legislatives populars, si bé el TC no ha deixat d'advertir sobre els riscos de certes pràctiques, com ara les esmenes incongruents (STC 119/2011, STC 136/2011 i STC 176/2011).

És ben coneguda, tanmateix, la dinàmica en què nombroses lleis –i també decrets llei<sup>21</sup> contenen desenes de mesures fins a esdevenir normes inacabables i disperses. En molts casos, doncs, l'instrument –la llei– crea la necessitat –el que es pretén regular– i s'inverteixen els termes habituals. En el cas paradigmàtic de les lleis d'acompanyament pressupostari, aquestes normes acostumen a contenir el disseny complet de la política econòmica en incloure mesures fiscals, laborals, administratives, educatives, civils, culturals, militars, industrials, energètiques, de navegació aèria, de ports, transport, etc.<sup>22</sup> No cal dir que aquesta circumstància

19 L'ITC 9/2012 va inadmetre de forma molt discutible el recurs d'empara interposat per diversos parlamentaris del Grup Parlamentari ERC-IU contra les resolucions i els acords de la Mesa del Congrés que van donar lloc a tramitar la reforma. Atès que la CE no conté clàusules d'intangibilitat –i tot i que existissin–, al TC només li corresponia haver jutjat –i dictat sentència– sobre la conformitat constitucional dels actes parlamentaris de reforma constitucional a la llum del que disposa l'article 23.2 de la CE, encara que la hipotètica declaració de nul·litat dels actes esmentats per vulneració d'aquest article no s'estengués a la reforma mateixa.

20 En el dret comparat hi ha diverses manifestacions del requisit d'homogeneïtat: el *principle of relevancy* aplicat a la Cambra dels Comuns, l'exigència de *lien* o vinculació material a França o el *Sachzusammenhang* al Bundestag.

21 L'STC 332/2005 (FJ 17) ho despatxà com si es tractés d'un fet habitual en els decrets llei, reputant que no era causa de cap confusió normativa lesiva per a la seguretat jurídica "teniendo en cuenta el contenido habitualmente heterogéneo de los Decretos-leyes, los medios existentes en la actualidad para hallar el Derecho vigente en cada momento, y que dicha reforma se integra en un capítulo autónomo del Decreto-ley impugnado". En la mateixa línia, l'STC 199/2015.

22 Tenen origen en l'STC 76/1992, en el fet que el TC imposà la limitació material de l'article 134.2 de la CE a la llei de pressupostos. Es van inaugurar amb la Llei 22/1993, del 29 de desembre, de mesures fiscals, de reforma de la funció pública i de la protecció per desocupació. En diverses sentències posteriors, el TC ha afirmat taxativament que "las limitaciones materiales y temporales a que el constituyente ha sometido el instrumento presupuestario sólo a éste se refieren, no pudiendo extrapolarse a otras disposiciones

pot generar inseguretat jurídica, ja que suposa la pèrdua d'estabilitat de la llei, que a vegades adopta una naturalesa més propera al reglament, pel fet d'estar sotmesa a canvis més freqüents.

El més xocant, però, és que aquest fet no hagi merescut un especial retret del TC, que ha mantingut el seu criteri tradicional en el sentit que no hi ha entre les seves atribucions el control de la qualitat tècnica de les lleis.<sup>23</sup> A parer de l'alt tribunal, el contingut heterogeni de les normes no obsta que el seu contingut estigui perfecte i sigui conegut a través de la seva publicació en els butlletins oficials (STC 273/2000, STC 96/2002, STC 136/2011, STC 132/2013 i STC 84/2015), tot i que ben aviat el TC havia exigut l'homogeneïtat en el cas dels textos en matèria electoral (STC 72/1984) o pressupostària (STC 76/1992 i STC 248/2007). Així les coses, la recent STC 161/2019, si bé admet que les lleis òmnibus constitueixen una tècnica legislativa "errònia", descarta la seva inconstitucionalitat pel fet que "ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo" (STC 136/2011, STC 176/2011, STC 120/2012 i STC 209/2012) (Ripollés, 2020, p. 377-396). En l'STC 132/2013, l'alt tribunal declarà, a més, que aquestes lleis "no alteran el sistema de fuentes establecido por nuestra Constitución" (STC 120/2014).

Al nostre parer, per contra, una cosa és el respecte degut a la llibertat de configuració del legislador, que ha de ser àmplia, i una altra que cal que l'ordenament sigui mínimament clar, i això és vàlid "tanto [para] las leyes de contenido homogéneo como [para] las leyes complejas, multisectoriales o transversales" (García-Escudero Márquez, 2014). Això sol hauria de dur a una actuació decidida sobre els projectes inicials, fixar regles clares per garantir que es refereixen a una mateixa matèria i inadmetre les disposicions o modificacions que no es relacionin amb aquesta. Per tant, l'acte de qualificació parlamentària hauria de comprendre la tasca de compulsar o verificar si hi ha una concatenació substancial amb l'eix central en relació amb el qual totes les parts han de guardar coherència i harmonia, connexitat de naturalesa causal, teleològica, temàtica o sistemàtica amb la matèria dominant, al marge que es doni un posterior control jurisdiccional rigorós.

#### 4 La funció legislativa pressupostària

Abans de res, cal significar que hi ha tres notes que caracteritzen avui dia aquest procediment, que, si no milloren, en dificulten el debat. La primera, el fet que, quan l'article 134 de la CE i el seu homòleg estatutari a Catalunya (art. 212) atribueixen al Govern l'elaboració dels comptes, i al Parlament la seva aprovació, això no reflecteix ben bé la realitat de les coses, atès que el Govern no només té la iniciativa exclusiva, sinó que encapçala tot el procés gràcies a una sèrie de limitacions que limiten la seva discussió i esmena. A més, la modificació de l'article 135 de la CE –i les previsions de la Llei orgànica 2/2012, del 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (art. 5 i 11)–<sup>24</sup> fa que avui dia hi hagi nous límits en nom de l'estabilitat pressupostària i de la reducció de la discrecionalitat en l'estat de despeses.

En segon lloc, la seva complexitat, superior a la del procediment comú per raons que s'expliquen històricament per la seva transcendència (*no taxation without representation*). En aquest sentit, però, la reforma del Reglament del Parlament de Catalunya de 2005 va donar com a resultat un procediment més àgil i sectorialitzat, ja que, així que arriba el projecte a la cambra, cada comissió realitza debats particularitzats per raó de la matèria després de la presentació del conseller responsable. Seguidament tenen lloc la tramitació i el debat d'esmenes que presenten els grups, també en cadascuna de les comissions (Folchi Bonafonte, 2006, p.19-20).

Finalment, la manca de supervisió de l'execució i liquidació del pressupost. Com és conegut, aquesta és una missió que l'article 136 de la CE encomana al Tribunal de Comptes, i els estatuts, als seus homòlegs subestats, com a fiscalitzadors suprems dels comptes i de la gestió econòmica. A la pràctica, aquests òrgans desenvolupen una tasca eminentment vinculada a la comprovació del principi de legalitat i eludeixen comprovar l'eficàcia i l'eficiència de l'activitat economicofinancera dels poders públics, tot i que això està previst a les normes

---

generales que, no siendo fruto de la actividad presupuestaria de las Cortes (art. 134 CE), son el resultado del ejercicio genérico de su actividad legislativa (art. 66.2 CE) (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 11)" (posteriorment a l'STC 136/2011, l'STC 176/2011 i l'STC 209/2012). Vegeu Araguás, 2020.

23 Així, l'STC 150/1998, citant l'STC 341/1993 i l'STC 164/1995.

24 La reforma fou promulgada el 27 de setembre de 2011 (BOE núm. 233, 27.09.2011).



que regulen aquests ens fiscalitzadors (article 9 de la Llei orgànica 2/1982, del 12 de maig, del Tribunal de Comptes, o article 2 de la Llei 18/2010, del 7 de juny, de la Sindicatura de Comptes). Per solucionar alguns d'aquests problemes la doctrina s'ha inclinat tradicionalment per crear una oficina pressupostària que assessori els parlamentaris i elabori informes sobre les finances públiques. A les Corts Generals, des de 2010 ja hi ha una regulació legal<sup>25</sup> que adscriu orgànicament l'Oficina a la Secretaria General de la cambra baixa i que té com a objectiu "l'assessorament tècnic en matèria de seguiment i control de l'execució dels Pressupostos Generals de l'Estat". Les limitacions d'aquesta Oficina s'han revelat evidents, tanmateix: no ofereix informació en línia i la que facilita és fragmentària, perquè la relativa als organismes autònoms, agències i altres organismes, així com la del sector públic empresarial, resta fora del conveni subscrit entre l'Oficina i el Govern (2014) per tal de facilitar accés a les bases de les dades gestionades per la Seguretat Social i l'Administració general de l'Estat (Cazorla, 1999b, p. 60 i seg.; Guerrero Salom, 2000, p. 27). En el cas del Parlament de Catalunya, la situació encara és més precària, per tal com l'Oficina fou introduïda al Reglament (2005) (art. 251 RPC), sota la dependència de la presidència de la cambra, però actualment segueix sense dotació, tot i que el 21 de maig de 2008 el Ple va aprovar per unanimitat una moció que manifestava la necessitat "d'accelerar[-ne] la posada en funcionament" perquè fos operativa abans del 30 de juny de 2009. Més tard, la Mesa, el 15 de juliol de 2008, en va designar un lletrat-director,<sup>26</sup> sense que consti cap ulterior determinació (Ridao, 2021a, p. 406).

Amb tot, des de la perspectiva de la qualitat normativa, potser els principals problemes que presenta l'exercici de la funció legislativa pressupostària tenen a veure amb la pèrdua de vigència del principi d'annualitat pressupostària i amb la capacitat de veto de l'executiu de les iniciatives legislatives (o esmenes) que poden tenir incidència en els comptes en execució. Es tracta de qüestions estretament lligades al fet que la superació del tràmit pressupostari suposa una prova de foc per als governs minoritaris, atès que mesura el seu grau de suport i lideratge, de forma que un eventual revés parlamentari hauria de comportar, si més no convencionalment, la seva renúncia i la dissolució de la cambra. Aquesta eventualitat fa que, a vegades, els governs eludeixin l'obligació de presentar els comptes anualment a la cambra o bé facin un ús abusiu de la prerrogativa de mostrar la seva disconformitat amb aquelles iniciatives que poden alterar les partides consignades en el pressupost en curs.

#### 4.1 La pèrdua de vigència del principi d'annualitat pressupostària

Durant anys s'havia respectat amb regularitat la regla de l'annualitat, tenint en compte que el procés de presentació i aprovació dels pressupostos en les dates previstes és expressió de normalitat en una democràcia parlamentària. Però ja en la X legislatura de les Corts Generals (2011-2015) es va produir la primera fractura d'aquest principi, en ser la primera i única vegada en democràcia en què el Parlament va aprovar cinc i no quatre pressupostos generals de l'Estat. El president del Govern, Mariano Rajoy (PP), conscient de les dificultats de conservar la majoria absoluta obtinguda el 2011 després dels resultats obtinguts pel seu partit en les eleccions europees de maig de 2014 i en les eleccions autonòmiques i municipals de maig de 2015, va presentar el projecte de 2016 el 30 de setembre de 2015, que va ser aprovat abans de la imminent dissolució de les Corts (les eleccions van ser el 20 de desembre). D'aquesta manera es va donar la paradoxa que va existir majoria en el moment de l'aprovació però no en el de l'execució. Aquest fet insòlit inaugurarà una etapa en què únicament es van aprovar uns pressupostos en quasi cinc anys, perquè els de 2015 es van prorrogar fins a 2017, i els de 2017 –que finalment es van aprovar– van tenir vigència fins al juliol de 2018 (XII legislatura). Només l'intent fracassat d'aprovar els comptes de 2019 va conduir a la dissolució del Parlament. Els de 2019 (any electoral) i 2020 també es van prorrogar. Aquestes dades confirmen, a més, la greu crisi institucional experimentada durant aquest període.<sup>27</sup>

25 En virtut de la disposició addicional de la Llei 37/2010, del 15 de novembre, per la qual es crea l'Oficina Pressupostària de les Corts Generals, les previsions d'aquesta –que paradoxalment no van ser incloses en els reglaments parlamentaris respectius– s'havien de traslladar a sengles resolucions de les meses del Congrés i del Senat.

26 Amb les funcions de: "a) Assessorar tècnicament els diputats i els grups parlamentaris en relació amb l'aprovació, l'estat d'execució i la liquidació dels pressupostos de la Generalitat, les seves entitats autònomes i les seves empreses. b) Facilitar als diputats i als grups parlamentaris la documentació pressupostària relacionada amb les iniciatives parlamentàries de tota mena. c) Assessorar els diputats i els òrgans de la cambra en matèries relacionades amb l'activitat pressupostària en altres organismes i països." Per mitjà de la presidència del Parlament, els departaments responsables i les entitats del sector públic han de facilitar tota la documentació que es requereixi.

27 A Catalunya, la XII legislatura (iniciada el 19.07.2016) va finalitzar el 05.03.2019. Durant aquest període, el Parlament restà

De la seva banda, a Catalunya la situació no s'ha revelat gaire millor. L'article 32 del text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya estableix que "el Projecte de llei de pressupostos de la Generalitat i la documentació annexa es remetraran al Parlament de Catalunya abans del 10 d'octubre de cada any, per al seu examen, esmena i aprovació". Doncs bé, amb data 30 de març de 2017 es va promulgar la Llei 4/2017, del 28 de març, de pressupostos de la Generalitat per al 2017, i la Llei 5/2017, del 28 de març, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic.<sup>28</sup> Aquell mateix any, però, van tenir lloc les eleccions del 21 de desembre, convocades pel Govern de l'Estat a l'empara de l'article 155 de la CE, en el marc de les mesures d'execució acordades pel Senat el 27 d'octubre de 2017. Conseqüentment, els comptes de 2017 es van prorrogar el 2018 (Instrucció 1/2017)<sup>29</sup> i novament el 2019, per tal com, tot i que el Govern aprovà el projecte el 25 de febrer d'aquell any, l'executiu va decidir ni tan sols de registrar-los al Parlament en no tenir garantia de la seva aprovació i descartar així la possibilitat de convocar eleccions. Per contra, els pressupostos de 2020 van ser examinats i aprovats pel Parlament,<sup>30</sup> però es van prorrogar el 2021, any electoral (14 de febrer), tot i les crítiques de l'oposició per considerar que el nou Govern hauria d'haver presentat el projecte de 2021 i que els pressupostos en vigor des de 2019 (prorrogats el 2020) restaven obsolets per haver estat dissenyats abans de declarar-se la pandèmia de la covid-19 (febrer de 2020).<sup>31</sup> El Govern adduï que la seva decisió no havia estat guiada per cap raó de càlcul polític, sinó pel fet que l'exercici de 2021 ja estava en fase molt avançada i que calia centrar els seus esforços en els de 2022.

#### 4.2 El veto o la limitació dels drets de participació dels parlamentaris en el procediment legislatiu pressupostari

Com sabem, una de les singularitats dels pressupostos com a llei cabdal és que la intervenció dels parlamentaris no ha de fracturar, sense conformitat governamental, la confiança de què és dipositori el Govern, que es tradueix en la necessitat de preservar al màxim la integritat i coherència del seu programa econòmic i, doncs, la possibilitat d'expressar la disconformitat amb la tramitació d'iniciatives legislatives o d'esmenes que puguin incidir en els comptes que s'executen. Com és obvi, l'eventual fragmentació de les assemblees fa que pugui esdevenir difícil construir majories sòlides que suportin el Govern, ja que augmenta des de les probabilitats de

---

fragmentat com en la legislatura anterior, en què es va celebrar un referèndum unilateral d'independència (01.10.2017), i el Senat va adoptar una resolució per aplicar l'article 155 de la CE i dissoldre el Parlament (27.10.2017). Les noves eleccions (21.12.2017) van donar una nova majoria independentista. A Espanya, després de les eleccions del 20.12.2015, el PP va obtenir la victòria per majoria relativa. El seu candidat, Mariano Rajoy, no acceptà l'ofertament de presentar-se a la investidura, i ho intentà i fracassà Pedro Sánchez (PSOE) (04.03.2016). El 03.05.2016 es van dissoldre automàticament les Corts i es van convocar eleccions (art. 99.5 CE): el PP obtingué una majoria relativa i Rajoy fracassà en el primer intent de ser investit (02.09.2016), però hi reeixí el 29.10.2016. L'01.06.2018 prosperà una moció de censura presentada per Sánchez, però el mandat fou breu, ja que les Corts es van dissoldre (5.03.2019) (art. 115 CE). En els comicis, el PSOE va aconseguir la victòria per majoria relativa, tot i que Sánchez fracassà a l'hora de ser investit (25.07.2019). Un cop convocades eleccions (24.09.2019), s'alçà de nou amb la victòria per majoria relativa i fou investit (07.01.2020).

28 Llei 5/2017, del 28 de març, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic i de creació i regulació dels impostos sobre grans establiments comercials, sobre estades en establiments turístics, sobre elements radiotòxics, sobre begudes envasades i sobre emissions de diòxid de carboni (DOGC, núm. 7340, 30.03.2017).

29 Les eleccions del 21.12.2017 van atorgar la victòria a Ciutadans, primera força a la cambra, per bé que es va reeditar la majoria de govern integrada per Junts per Catalunya i Esquerra Republicana de Catalunya. L'activitat del Parlament durant l'any 2018 es va veure condicionada per l'extrema polarització política existent des de l'inici del procés sobiranista i per la resposta coercitiva de l'Estat, la intervenció del qual via article 155 de la CE no es va aixecar fins al 02.06.2018. També va quedar condicionada per les vicissituds de la política espanyola, sotmesa a una gran inestabilitat política. Durant el 2018 es van presentar set decrets llei, vinculats a la manca de crèdits pressupostaris per afrontar determinades necessitats financeres del sector públic o acords en matèria de funció pública, a conseqüència de la situació de pròrroga pressupostària (vegeu el Decret 273/2018, del 20 de desembre, pel qual s'estableixen els criteris d'aplicació de la pròrroga dels pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2017, mentre no entrin en vigor els del 2019) (DOGC, núm. 7776, 28.12.2018).

30 L'any 2020 es correspon amb el darrer període del mandat iniciat amb les eleccions del 21.12.2017. La inhabilitació del president Joaquim Torra (STS 477/2020) (28.09.2020) va donar lloc a la seva substitució pel vicepresident Pere Aragonès (30.09.2020). Iniciat el procediment d'investidura del nou president (30.09.2020), la presidència del Parlament dictà una resolució que constatava la impossibilitat d'investir un candidat (21.10.2020). Amb el Decret 147/2020 es dissolgué la cambra i es convocaren eleccions (21.12.2020). Una sentència del TSJC va anul·lar el Decret 1/2021, de 15 de gener, pel que es deixava sense efecte la celebració de les eleccions al Parlament de Catalunya del 14 de febrer de 2021 degut a la crisi sanitària derivada de la pandèmia causada per la covid-19. Els comicis es van dur a terme finalment el 14.02.2021.

31 Vegeu el Decret 146/2020, de 15 de desembre, pel qual s'estableixen els criteris d'aplicació de la pròrroga dels pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2020, mentre no entrin en vigor els del 2021 (DOGC, núm. 8297, 17.12.2020), i el Decret llei 54/2020, de 29 de desembre, de necessitats financeres del sector públic en pròrroga pressupostària (DOGC, núm. 8307, 31.12.2020).

conflictes interinstitucionals entre la cambra i l'executiu fins a les maniobres de bloqueig de tot tipus (García Morillo i Pérez Tremps, 1998, p. 11; Giménez Sánchez, 2017, p. 79).<sup>32</sup>

A aquest efecte, el TC ha identificat tradicionalment els paràmetres que han de permetre qualificar l'adequació de l'eventual disconformitat governamental, en funció de la repercussió que això té en els comptes, i ha assignat a les meses de les cambres el control formal i material del referit veto a fi de garantir la transparència i previsibilitat de l'exercici per a totes les parts intervinents en l'activitat legislativa pressupostària. En aquest sentit, el TC ha declarat que l'apreciació de l'abast del veto per part de les meses parlamentàries té un abast tecnicojurídic que ha d'evitar incórrer en valoracions d'oportunitat o conveniència política i s'ha mostrat molt restrictiu en això (Giménez Sánchez, 2017, p. 92-93) (assenyaladament, STC 223/2006 i STC 242/2006).<sup>33</sup>

Amb tot, la més recent jurisprudència –les recents STC 53/2021<sup>34</sup> i STC 17/2019,<sup>35</sup> i en part també d'altres precedents com l'STC 34/2018, l'STC 44/2018, l'STC 94/2018 i l'STC 139/2018– ha constituït un punt d'inflexió notable, ja que el TC ha passat d'exigir que el control de la potestat governamental consisteixi a verificar que aquesta no s'exerceix de forma arbitrària o espúria a requerir, a més, que els òrgans qualificadors verifiquin que tant la resolució d'acceptació del criteri de l'executiu com, si escau, el resultat de les eventuais peticions de reconsideració han de ser motivades de forma suficient en relació amb una sèrie de criteris (que la incidència de la iniciativa sobre les despeses o els ingressos sobre el pressupost en vigor sigui real i efectiva i identificable en crèdits concrets).

En l'àmbit autonòmic, tot i que la gran majoria d'estatuts d'autonomia no preveuen cap previsió sobre això,<sup>36</sup> totes les assemblees parlamentàries regulen aquesta figura d'una o altra forma. La doctrina constitucional, a més, ha corroborat la identitat entre el veto estatal i l'autonòmic pel que fa a la seva naturalesa jurídica i funcionalitat (STC 223/2006, FJ 5), apreciació aquesta que també ha rebut el suport d'una part considerable de la doctrina (Marrero García-Rojo, 2007, p. 316; Escribano, 2008, p. 83). No obstant això, és rellevant que en la seva reforma de 2005 el Reglament de Parlament de Catalunya (art. 111.2), en la línia d'eliminar les prerrogatives exorbitants de l'executiu, va atribuir a la Mesa la facultat d'apreciar la circumstància de si els crèdits pressupostaris en vigor es veuen afectats, amb independència que el Govern hi manifesti la seva disconformitat, a més que el Govern no pot denegar la conformitat a una tramitació si els efectes econòmics derivats es poden posposar expressament a un altre exercici pressupostari.<sup>37</sup> A partir d'aquest exemple innovador, que podria reproduir-se en altres ordenaments, es tractaria de considerar la doble vessant de responsabilitat establerta per la jurisprudència: precisar normativament els criteris tecnicojurídics com procedimentals a aplicar a la valoració de la fonamentació proporcionada pel Govern en la motivació de la disconformitat i atribuir la decisió final a la mesa parlamentària, sempre que no s'hagin diferit expressament els efectes pressupostaris a un altre exercici.

32 El veto pressupostari, recurs ocasional en les deu primeres legislatures a les Corts (en les quals la mitjana de vetos oscil·là sobre la vintena en cada legislatura), va batre tots els registres a partir de la XII legislatura (més de 40, fins i tot estant el Govern en funcions) (García Majado, 2018).

33 Els pronunciaments de 2006 van resoldre controvèrsies d'àmbit autonòmic: un recurs d'inconstitucionalitat sobre la reforma del Reglament de l'Assemblea d'Extremadura (STC 223/2006) i un recurs d'empara contra una decisió de la Mesa del Parlament basc (STC 242/2006). Els de 2018 van resoldre dos conflictes d'atribucions *ex* article 73 de la LOTC plantejats pel Govern de l'Estat contra acords de la Mesa del Congrés dels Diputats (STC 34/2018 i STC 44/2018) i altres tants recursos d'empara plantejats per grups parlamentaris contra acords del mateix òrgan (STC 94/2018 i STC 139/2018).

34 Vegeu el comentari d'Isabel María Abellán (2021) sobre aquesta sentència, referida al veto pressupostari imposat pel Govern de Múrcia.

35 Aquesta sentència, referida al Congrés dels Diputats, va estimar un recurs d'empara presentat per diversos diputats del Grup Parlamentari Unidos Podemos - En Comú Podem - En marea contra diversos acords de la Mesa que rebutjaven sotmetre al Ple una proposició de llei de modificació del Reial decret legislatiu 2/2015, de 23 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la llei de l'Estatut dels treballadors, a fi i efecte d'enfortir la negociació col·lectiva en la regulació de les relacions laborals (BOCG - CD, núm. 137-2, 13.10.2017, i BOGC - CD, núm. 256-1, 07.05.2018). Es pot seguir la seva tramitació en l'activitat parlamentària del [Congrés dels Diputats](#).

36 Només dues comunitats (la Comunitat Valenciana i Extremadura) preveuen en els seus estatuts una potestat equivalent a la de l'article 134.6 de la CE. L'Estatut de la Comunitat Valenciana de 1982 la preveia en el seu article 55.1, però després de la reforma de 2006 es va desplaçar a l'actual article 76.1. De la seva banda, Extremadura va establir aquesta potestat a l'article 61 b) de l'Estatut de 1983 –posteriorment article 60 b)–, i actualment es troba a l'article 23.2.

37 DOGC, núm. 6967, 01.10.2015.

## 5 L'ús (i abús) de la legislació d'urgència

Com que la figura del decret llei suposa una fractura del principi de divisió de poders, l'ordenament constitucional (art. 86 CE) i estatutari (v. gr. art. 64 EAC) el configura sota el pressupòsit habilitant de l'extraordinària i urgent necessitat, i condicionat a un seguit de límits materials. S'hi preveu, a més, que aquestes normes han de ser sotmeses a debat i votació de totalitat en el termini de trenta dies posteriors a la seva promulgació, en què ha de recaure expressament un pronunciament sobre la validació o derogació del text a través d'un procediment especial i sumari previst reglamentàriament. Durant aquest termini, les cambres els poden tramitar com a projectes de llei pel procediment d'urgència. En l'àmbit autonòmic, després d'un intens debat doctrinal, aquesta figura també fou acollida en diversos estatuts de segona generació i presenta actualment un notable arrelament. Això és rellevant per a alguns sectors doctrinals refractaris a aquest tipus de normes, ja que entenen que, si hi ha raons poderoses per restringir el decret llei estatal a l'àmbit de l'excepcional, encara n'hi ha més en l'àmbit autonòmic, atès que la mida i la proximitat de les assemblees autonòmiques fan que puguin reaccionar amb més celeritat a les urgències extraordinàries per la via dels procediments de lectura única o de les tramitacions urgents.<sup>38</sup>

No es tracta d'una qüestió nova, ja que ben aviat alguns autors van alertar del perill d'una utilització no regular d'aquest instrument (Aragón Reyes, 2016, p. 135-170). A la pràctica, alguns dels temors expressats fa quaranta anys s'han vist malauradament confirmats. Només cal veure que entre els anys 2008 i 2021 es van aprovar 263 decrets llei estatals (50 durant la contingència de la covid-19),<sup>39</sup> xifra que contrasta amb el nombre de lleis ordinàries o orgàniques aprovades en el mateix període (383). A Catalunya, 150.<sup>40</sup> Això ha comportat que les lleis es presentin cada dia més com a respostes a necessitats inajornables formulades en terminis molt peremptoris, i, per tant, menys curoses. A més, cal afegir-hi que s'ha constatat que no és infreqüent que les normes no arribin tan sols a motivar les raons per acudir a aquest instrument singular o que s'esgrimeixin raons de conveniència com la de donar compliment a una proposició no de llei o la pretesa coherència amb un conjunt normatiu anterior. La tipologia de decrets llei irregulars és més àmplia, tanmateix: decrets que propicien delegacions legislatives o reglamentàries, que regulen matèries purament reglamentàries<sup>41</sup> o que modifiquen obertament lleis orgàniques, i, en fi, decrets llei òmnibus, que regulen múltiples lleis. Des d'una perspectiva empírica, diferents estudis doctrinals han revelat l'absència del pressupost habilitant en la pràctica totalitat dels supòsits analitzats, tant en l'àmbit estatal com en l'autonòmic.<sup>42</sup>

Per si això no fos poc, el control del TC s'ha traduït en una doctrina que es caracteritza per una especial deferència cap al legislador material, en el sentit d'acceptar merament la "utilidad de la decretación de urgencia en el tiempo presente" (en al·lusió a contingències com la crisi econòmica o la pandèmia de la covid-19) i consentir l'"amplio margen de discrecionalidad que cabe conceder al Gobierno",<sup>43</sup> si bé cal admetre que s'entreveu darrerament un bri d'esperança atès que en algunes sentències recents el TC o no ha apreciat

38 Alguns sectors doctrinals van negar la possibilitat que existissin els decrets llei autonòmics per no existir una habilitació constitucional expressa (García de Enterría i Tomás Ramón Fernández), mentre que d'altres postulaven que aquesta habilitació havia de figurar en els estatuts (Santamaría Pastor, Sales Hernández, Entrena Cuesta i Astarloa Huarte-Mendicoa). Altres (Aragón) han considerat que aquest instrument és poc oportú en l'àmbit autonòmic atesa la simplificació institucional de les seves assemblees (unicamerals), perquè s'impedeix a les minories d'impugnar-los al TC i perquè no tenen en compte el menor abast de les competències autonòmiques, i proposen que el control del TC sigui més incisiu que en els decrets llei estatals. De fet, aquesta última possibilitat ja fou enunciatada, però no concretada, en l'STC 93/2015 (i ratificada en l'STC 230/2015 i l'STC 211/2016).

39 Podeu consultar aquestes dades a l'activitat parlamentària del [Congrés dels Diputats](#). [Darrera consulta: 27.09.2021].

40 Podeu consultar les dades a l'activitat parlamentària del [Parlament de Catalunya](#). [Darrera consulta: 01.10.2021].

41 La qual cosa es rebutja seriosament, en línia amb alguns vots particulars formulats en sentències com l'STC 329/2005 i l'STC 332/2005 (Casas Bahamonde), l'STC 12/2015 (Ortega Álvarez) o l'STC 199/2015 (Asua Batarrita, Valdés Dal-Ré i Xiol Ríos).

42 Vegeu-ne alguns estudis clàssics: Astarloa Huarte-Mendicoa (1985), Carrillo (1987), De Vega García (1991), Tur Ausina (2002) i Herráiz Serrano (2011), i, més recents, des d'una base empírica: Aragón (2016), Carrillo (2016), Carmona (2018), Gómez Lugo (2018) o Martín Rebollo (2016).

43 El TC ha raonat que el decret llei permet "dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual" i que "la utilización de este instrumento normativo se estima legítima en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta". Per això mateix el TC ha tancat la porta generalment a la possibilitat d'anul·lar un decret llei, àdhuc adduint la manca de prova en contrari o la seva pròpia incapacitat per pronunciar-se sobre l'oportunitat tècnica de les mesures adoptades (STC 139/2016).

el supòsit habilitant o ha vist que es col·lidia amb límits materials infranquejables (STC 73/2017, sobre l'“amnistia fiscal”, i STC 110/2021, sobre la incorporació del vicepresident Pablo Iglesias a la comissió del Centre Nacional d'Intel·ligència via el Decret llei 8/2020, de mesures per fer front a l'impacte econòmic i social de la covid-19). I és que, si bé s'han de tenir en compte –com ha asseverat el TC– “las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los decretos ley enjuiciados”,<sup>44</sup> això no pot contravenir les prescripcions constitucionals i estatutàries.

Per això sembla pertinent –sense necessitat de reformar la traça constitucional o estatutària d'aquest institut– posar fre a la profusió de decrets llei que vulneren l'article 1.1 de la CE, tant pel que fa a l'estat de dret com a l'estat democràtic, per tal com l'escadussera intervenció parlamentària (només en l'acte de la validació, en un debat de lectura única i amb escàs temps per entrar en el fons de la qüestió) menyscaba la institució parlamentària i una de les seves principals funcions, la legislativa, cosa que impedeix que el Parlament esdevingui una institució dinàmica i prestadora de nous serveis polítics. Sempre hi ha la possibilitat, com ha apuntat algun autor, d'obligar reglamentàriament a convertir en llei el decret llei un cop validat i possibilitar la participació plena dels grups parlamentaris.<sup>45</sup> Però la regla general ha de ser que, en un marc en què preval la llei formal tret de casos urgents i necessaris, no hi ha cabuda per a cap principi d'indiferència sobre la titularitat de la facultat per legislar ni sobre el procediment a seguir per fer-ho. En això, no cal dir-ho, un cop superada definitivament la fase d'excepcionaltat provocada per les successives crisis econòmica i sanitària, el TC està cridat a realitzar un enjudiciament el més rigorós possible.<sup>46</sup>

## 6 Referències

- Abellán, Isabel María. (2021). El ejercicio de cargo público representativo: iniciativa legislativa parlamentaria vs. veto presupuestario gubernamental. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 53/2021, de 15 de marzo. Recurso de amparo núm. 6546-2018. (BOE núm. 97, de 23 de abril de 2021). *Revista de las Cortes Generales*, 111.
- Aja Fernández, Eliseo. (1983). Caracteres y principios generales del procedimiento legislativo. *Anuario de Derecho Parlamentario*.
- Aja Fernández, Eliseo, Albertí Rovira, Enoch, y Ruiz Ruiz, Juan José. (2005). *La reforma constitucional del Senado*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Alonso de Antonio, José Antonio, i Alonso de Antonio, Ángel Luis. (2000). *Derecho Parlamentario*. José María Bosch Editor.
- Álvarez Vélez, María Isabel. (2017). La potestad legislativa gubernamental: calidad de las normas y evaluación ex ante. *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 36, 39-62.
- Aragón Reyes, Manuel. (1991). La función legislativa en los parlamentos y sus problemas actuales. *El Parlamento y sus transformaciones actuales*. Tecnos.
- Aragón Reyes, Manuel. (2016). *Uso y abuso del decreto-ley. Una propuesta de reforma constitucional*. Iustel. Biblioteca Jurídica Básica.
- Araguás, Irene. (2020, 27 de maig). [La Llei 5/2020, 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient: algunes reflexions des de la tècnica normativa](#). *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*.

44 STC 6/1983, FJ 5; STC 182/1997, FJ 3; STC 11/2002, FJ 4, i STC 137/2003, FJ 3.

45 En l'acord PSOE - Ciutadans (2015) per a la investidura de Pedro Sánchez, que finalment fou rebutjada, s'arribà a plantejar una proposta perquè es tramitessin els decrets llei com a projectes de llei un cop validats, sense necessitat d'acord de la cambra.

46 El TC va dir aviat que l'extraordinària i urgent necessitat s'ha de motivar de manera explícita i raonada, sense acudir a meres fórmules rituals. No semblen acceptables, doncs, fórmules genèriques del tipus “crisi econòmica” per donar cobertura simultània a una infinitat de mesures. Això ha estat reiterat recentment pel TC (STC 68/2007, STC 137/2011 i STC 93/2015).

- Aranda Álvarez, Elviro. (2017). El Reglamento del Congreso de los Diputados. Propuestas para su reforma. *Revista de Estudios Políticos*, 175, 17-65.
- Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio. (1985). Teoría y práctica del decreto-ley en el ordenamiento jurídico español. *Revista de Administración Pública*, 106.
- Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio. (1997). Perspectivas de modificación del procedimiento legislativo ordinario. *V Jornadas de Derecho Parlamentario. El Procedimiento Legislativo*. Congreso de los Diputados.
- Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio. (2015). *Técnica Normativa 2016-2017*. Memento Práctico Francis Lefebvre.
- Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio. (2017). *El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*. Iustel - Fundación Alfonso Martín Escudero.
- Carmona Contreras, Ana María. (2018). El Decreto-ley: configuración constitucional y praxis aplicativa. *Dins España constitucional (1978-2018): trayectoria y perspectivas* (tom III). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Carrillo López, Marc. (1987). El Decreto-Ley: ¿excepcionalidad o habitualidad? *Revista de las Cortes Generales*, 11, 47-80.
- Carrillo López, Marc. (2016). Gobernar por decreto-ley: el abuso de la excepcionalidad. *Arte de legislar*. Consejo General de la Abogacía Española.
- Cazorla Prieto, Luis María. (1999a). *El Congreso de los Diputados (su significación actual)*. Aranzadi.
- Cazorla Prieto, Luis María. (1999b). *Codificación contemporánea y técnica legislativa*. Aranzadi.
- Cazorla Prieto, Luis María. (2016). El principio de transparencia en el procedimiento legislativo en el Congreso de los Diputados. *Anales de la Academia Matritense del Notariado* (tom 56, 69-93).
- De Vega García, Agustín S. (1991). *En qué casos puede el Gobierno dictar decretos-leyes?* Tecnos.
- Escribano, Francisco. (2008). La disciplina constitucional de los Presupuestos Generales del Estado y su aplicación en el ámbito de las Comunidades Autónomas. *Auditoría Pública. Revista de los Órganos de Control Externo Autonómicos*, 45, 49-88.
- Folchi Bonafonte, Imma. (2006). El nou Reglament del Parlament de Catalunya. *Activitat Parlamentària*, 99-116.
- García-Escudero Márquez, Piedad. (2006). *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- García-Escudero Márquez, Piedad. (2009). Las funciones de un futuro Senado: cuestiones resueltas en el informe del Consejo de Estado. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 87, 157-182.
- García-Escudero Márquez, Piedad. (2010). *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?* Aranzadi Thomson Reuters.
- García-Escudero Márquez, Piedad. (2013). De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos. ¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre la elaboración de las leyes? *Teoría y Realidad Constitucional*, 31, 199-236.
- García-Escudero Márquez, Piedad. (2013). Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria. *Cuadernos Parlamentarios. Revista especializada del Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios*, 5, 63-79. Congreso de la República del Perú.

- García-Escudero Márquez, Piedad. (2015). Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana. *Teoría y Realidad Constitucional*, 36.
- García Majado, Patricia. (2018, 19 d'abril). Del uso al abuso del veto presupuestario. *Agenda Pública - El País*.
- García Mexía, Pablo, Rodríguez-Arana, Jaime (dir.), i Hernando Masdeu, Javier (coord.). (2010). *La técnica normativa: una necesidad para la realización de la justicia*. Fundación Universitaria San Pablo CEU.
- García Morillo, Joaquín, i Pérez Tremps, Pablo. (1998). Legislativo vs. Ejecutivo autonómicos: el problema del control del “veto presupuestario”. *Parlamento y Constitución. Anuario*, 2, 9-44.
- Garrido López, Carlos. (2016). Pero... ¿puede ser el Senado una cámara de representación territorial? *Revista Española de Derecho Constitucional*, 107, 75-116.
- Giménez Sánchez, Isabel M. (2017). El control del Parlamento sobre el llamado “veto presupuestario” del Gobierno. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 42 (monogràfic sobre el control parlamentari del Govern), 77-102.
- Gómez Corona, Esperanza. (2021). La desparlamentarización del sistema político español. Del Parlamentarismo excesivamente racionalizado a un Parlamento diluido. *Revista de Derecho Político*, 111, 111-132.
- Gómez Lugo, Yolanda. (2007). [La tramitación legislativa en lectura única](#). *InDret*, 4.
- Gómez Lugo, Yolanda. (2008). *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados.
- Gómez Lugo, Yolanda. (2018). El Decreto-ley a examen: tres supuestos de uso abusivo. Dins Marcos Vaquer Caballería (coord.), Ángel Manuel Moreno Molina (coord.) i Antonio Descalzo González (coord.), *Estudios de derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso*. Tirant lo Blanch.
- Guerrero Salom, Enrique. (2000). La actividad del Congreso: una evaluación. Dins Antonia Martínez (ed.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*. Tecnos.
- Guerrero Salom, Enrique. (2004). *El Parlamento: qué es, cómo funciona, qué hace*. Síntesis.
- Gutiérrez Rodríguez, Francisco J. (2004). *El debate sobre la reforma del Senado* (p. 437-441). Cámara del Senado.
- Herráiz Serrano, Olga. (2011). Teoría y práctica del decreto-ley autonómico tras su incorporación al sistema de fuentes de algunas comunidades. *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 25.
- Larios, María Jesús. (2008). [Participació dels ciutadans en el procediment legislatiu: la nova regulació de la iniciativa legislativa popular i les compareixences legislatives](#). *Revista Catalana de Dret Públic*, 37 (número sobre l'estat democràtic), 183-222.
- Lasagabaster, Iñaki. (2020). *Parlamento, Tribunal Constitucional, separación de poderes (con obligada referencia a Cataluña)*. IVAP.
- López Garrido, Diego. (1983). La posición de las ponencias en el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados (I y II legislatura). *Revista de Derecho Político*, 17.
- Marrero García-Rojo, Ángel. (2007). El control del ejercicio por el gobierno de la facultad de veto presupuestario. (Comentario a la STC 223/2006, con consideración de la STC 242/2006). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 80, 309-359.
- Martín Rebollo, Luis. (2016). Uso y abuso del Decreto-ley (un análisis empírico). Dins José María Baño León (coord.), *Memorial para la reforma del Estado: estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado* (vol. 1, tom I, p. 665-731). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- Pendás García, Benigno. (1989). Función de los parlamentos en materia de técnica legislativa. Dins Fernando Sáinz Moreno (coord.) i Juan Carlos da Silva Ochoa (coord.), *La calidad de las leyes*. Eusko Legebiltzarra, Parlamento vasco.
- Punset Blanco, Ramón. (2006). De un Senado a otro. Reflexiones y propuestas para la reforma constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 17, 107-142.
- Ridaó, Joan. (2018). La tramitación directa de las leyes: el procedimiento de lectura única a revisión. *Revista General de Derecho Constitucional*, 28.
- Ridaó, Joan. (2019, 20 de març). [L'estrany cas de l'“evolutiva” doctrina del TC sobre les funcions de qualificació de les iniciatives parlamentàries per part de les meses](#). *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*.
- Ridaó, Joan. (2021a). *Lleis polítiques de Catalunya*. Marcial Pons.
- Ripollés Serrano, María Rosa. (2020). Las leyes ómnibus no quiebran *per se* el principio de seguridad jurídica. Inconstitucionalidad indirecta por contravención de normativa estatal básica: Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 161/2019, de 12 de diciembre de 2019. Recurso de inconstitucionalidad 878/2019. *Revista de las Cortes Generales*, 108, 377-396.
- Santaolalla López, Fernando. (2011). ¿Es la homogeneidad material condición indispensable de las iniciativas legislativas? *Revista de las Cortes Generales*, 83, 135-176.
- Santaolalla López, Fernando. (2013). *Derecho parlamentario español*. Dykinson.
- Santaolalla López, Fernando. (2015). *Por un nuevo procedimiento legislativo*. Dykinson.
- Sarmiento Méndez, Xosé Antón (coord.). (2012). *Manual de actuación del parlamentario*. El Derecho.
- Sarmiento Méndez, Xosé Antón (2016). La función legislativa. *Manual de Derecho Parlamentario Autonómico*. Dykinson.
- Tudela Aranda, José. (2013). Participación en el procedimiento parlamentario de elaboración de la ley. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 94.
- Tur Ausina, Rosario. (2002). *El control parlamentario de los Decretos-Leyes*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Col·lecció Cuadernos y Debates, 132.
- Vintró, Joan. (2006). Pròleg a Alfonso Valle, *La formación de la ley*. Grupo Editorial Acento S.A. - EDITASA.
- Vintró, Joan. (2017, 5 de març). [El Parlamento exprés: antecedentes y contexto](#). *Agenda Pública*.