



La legislació d'urgència i el seu control

21 de novembre de 2025
II Jornada d'Estudi del Consell
de Garanties Estatutàries

Francisco Caamaño Domínguez
Antoni Bayona i Rocamora
Matthias Hartwig
Víctor Cullell Comellas
Itziar Gómez Fernández
Maria Ballester Cardell

La legislació d'urgència i el seu control

21 de novembre de 2025

II Jornada d'Estudi del Consell de Garanties Estatutàries

Francisco Caamaño Domínguez

Antoni Bayona i Rocamora

Matthias Hartwig

Víctor Cullell Comellas

Itziar Gómez Fernández

Maria Ballester Cardell



**CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA**



© Octubre 2026 Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya
Palau Centelles
Baixada de Sant Miquel, 8
08002 Barcelona

© Octubre 2026  **BOSCH**
EDITOR
Librería Bosch, S.L.
<http://www.jmboscheditor.com>
<http://www.libreriabosch.com>
E-mail: editorial@jmboscheditor.com

Qualsevol forma de reproducció, distribució, comunicació pública o transformació d'aquesta obra només es pot fer amb l'autorització dels seus titulars, llevat d'excepció prevista per la llei. Adreceu-vos a CEDRO (*Centro Español de Derechos Reprográficos*) si necessiteu fotocopiar o escanejar algun fragment d'aquesta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

ISBN paper: 979-13-88409-39-4
ISBN PDF: 979-13-88409-40-0
ISBN EPUB: 979-13-88409-41-7
DL: B 17782-2026

Fotografia de la portada: Detall escultòric de la xemeneia de la sala principal de la planta noble. Palau Centelles

© i autor: Consell de Garanties Estatutàries

Maquetació: Cristina Payá  +34 672 661 611

Printed in Spain – Impres a Espanya

ÍNDIX

PRESENTACIÓ	9
<i>Enoch Albertí i Rovira</i>	
OBERTURA DE LA JORNADA	13
<i>Josep Rull i Andreu</i>	

I PRIMERA PART

ELS DECRETS LLEI: CONTROL PREVENTIU DEL CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES I JURISDICCIONAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ...	21
<i>Francisco Caamaño Domínguez</i>	
ELS PROCEDIMENTS LEGISLATIUS D'URGÈNCIA	51
<i>Antoni Bayona i Rocamora</i>	
L'ACTUACIÓ LEGISLATIVA D'URGÈNCIA A ALEMANYA	81
<i>Matthias Hartwig</i>	

II SEGONA PART

TAULA RODONA: QÜESTIONS ACTUALS RELATIVES ALS DECRETS LLEI I ALS PROCEDIMENTS LEGISLATIUS D'URGÈNCIA	
<i>Víctor Cullell Comellas</i>	103
<i>Itziar Gómez Fernández</i>	123
<i>Maria Ballester Cardell</i>	169

PRESENTACIÓ

El dia 21 de novembre de 2025, el Consell de Garanties Estatutàries va celebrar a la seva seu del Palau Centelles de Barcelona una jornada d'estudi, que donava continuïtat a la que va tenir lloc l'octubre de l'any anterior i que, al seu torn, entroncava amb les jornades i els seminaris que havia organitzat el Consell de Garanties els anys 2009 i 2010 i, abans, la seva institució predecessora, el Consell Consultiu, al llarg de pràcticament tota la seva existència. L'objectiu d'aquesta Jornada, com ha estat sempre, és el de poder debatre en un clima de llibertat acadèmica aquelles qüestions jurídiques que són rellevants en cada moment per a les funcions que ha de desenvolupar el Consell. En aquesta ocasió, el tema central de la Jornada va estar dedicat a la legislació d'urgència, en les diverses formes que presenta en el nostre ordenament —decrets lleis del Govern, d'una banda, i tramitació parlamentària d'urgència i, sobretot, per via de lectura única, de l'altra—, i particularment als problemes que presenta el seu control jurídic.

El Tribunal Constitucional s'ha ocupat llargament d'aquestes qüestions, en especial dels decrets llei, i ha establert una extensa jurisprudència al respecte, no sempre homogènia. El Consell, per la seva banda, ha rebut també nombroses peticions de dictamen perquè emeti la seva opinió consultiva sobre aquest tipus de normes o de projectes i proposicions. Unes quantes dades mostren la rellevància d'aquesta qüestió en l'activitat del Consell: en els últims anys, des del 2020, un 69 % de les sol·licituds de dictamen han estat respecte del que en general podem qualificar com a legislació d'urgència: decrets llei del Govern de la Generalitat (un 27,6 %), reials decrets llei del Govern estatal (un 20,7 %, en el marc dels procediments del recurs d'inconstitucionalitat) i proposicions de llei de lectura única tramitades al Parlament de Catalunya (un 20,7 %).

Aquestes dades reflecteixen l'ús creixent —i sovint polèmic— d'aquestes vies excepcionals per aprovar normes amb valor de llei, que alteren els procediments parlamentaris ordinaris de tramitació i aprovació de les lleis, els quals inclouen compareixences, debats i possibilitats d'esmenes

de molta més amplitud que les que es donen, si és que es donen, a través d'aquestes vies especials. No hi ha cap dubte que el seu ús limita i redueix la deliberació pública que es produeix al si del Parlament i que constitueix un pilar fonamental de la presa de les decisions més importants —que, per aquest motiu, tenen caràcter legislatiu— en els sistemes democràtics.

Certament, l'aparició de circumstàncies extraordinàries pot obligar a donar una resposta legislativa àgil i ràpida, que de vegades no pot esperar que es despleguin els procediments parlamentaris ordinaris. El president del Parlament de Catalunya, que ens va fer l'honor d'inaugurar aquesta Jornada, es va referir explícitament en la seva intervenció a aquesta tensió que es pot produir entre la necessitat urgent d'actuar davant de determinades situacions i el temps que demana el ple desenvolupament del procés parlamentari, amb totes les seves garanties de participació i de deliberació. Aquesta és, sens dubte, la qüestió clau que es presenta en aquesta matèria, i que obliga cada sistema institucional a trobar-hi una solució, a buscar un determinat equilibri entre aquestes dues exigències contraposades.

Aquest equilibri es pot formular de moltes maneres, i cadascuna comporta determinades conseqüències i pot plantejar també certs problemes. El nostre ordenament, històric i actual, i els ordenaments comparats del nostre entorn mostren l'ampli ventall de possibilitats que s'ofereixen en aquest sentit: des de l'atorgament de poders legislatius extraordinaris al Govern (decrets llei) fins a l'escurçament dels terminis i fins i tot la supressió de tràmits dels procediments legislatius parlamentaris (com passa en els procediments d'urgència i de lectura única, o en d'altres que es donen en alguns sistemes, com l'aprovació de lleis vinculades a una moció de confiança del Govern), o l'establiment de pràctiques parlamentàries, més que no pas normes, que permeten agilitar enormement el procediment legislatiu, com mostra el cas alemany, entre d'altres que també es podrien considerar.

Per abordar aquests temes vam convidar especialistes reconeguts, que poguessin plantejar no només l'estat de la qüestió, sinó també els problemes que es presenten en cada cas. No es tracta ara de fer cap síntesi de les seves intervencions, però si de posar en relleu que han permès reflexionar sobre alguns dels problemes principals que apareixen en aquest àmbit i que inviten a repensar algunes qüestions. La ponència del professor Francisco Caamaño va fer un plantejament molt suggeridor en el sentit que s'hauria de distingir més clarament entre els àmbits del control polític dels decrets llei del Govern (que, a càrrec del Parlament, a través de la validació, afectaria bàsicament la concurrència del pressupòsit habilitant de l'extraordinària urgència i

necessitat) i el control jurídic (a càrrec del Tribunal Constitucional i del Consell de Garanties Estatutàries, cadascú des de les seves funcions, que es projectaria bàsicament sobre els límits materials que s'imposen a aquesta potestat legislativa extraordinària del Govern).

El professor Antoni Bayona, seguidament, i després d'assenyalar els problemes de configuració dels procediments legislatius especials que permeten una aprovació més ràpida de les lleis, va posar el focus també en les praxis parlamentàries que poden afectar les garanties del procés deliberatiu. I, tancant la primera sessió, que va moderar la professora Mercè Barceló, membre actual del Consell, el professor Matthias Hartwig ens va mostrar com, en un sistema que, com l'alemany, per motius històrics prou coneguts, no concedeix poders legislatius excepcionals al Govern, es poden tramitar amb una gran celeritat els projectes considerats urgents, a través essencialment de pràctiques parlamentàries més que de previsions normatives expresses. En la segona sessió de la Jornada, en el marc de la taula rodona moderada per l'antic membre del Consell, Àlex Bas, la intervenció de Víctor Cullerell va posar sobre la taula, a partir de la seva experiència com a antic secretari del Govern, les qüestions i els problemes que es plantegen quan el Govern ha d'adoptar urgentment una mesura legislativa; la professora Itziar Gómez va fer una anàlisi de la pràctica del Tribunal Constitucional respecte del control dels decrets llei, així com dels conflictes institucionals, especialment entre les dues cambres de les Corts Generals, que pot generar la legislació d'urgència, i finalment, la professora i membre del Consell Consultiu de les Illes Balears, Maria Ballester, va centrar la seva intervenció en les qüestions que planteja la conversió dels decrets llei en projectes de llei, la qual ha augmentat en els darrers temps i que s'ha convertit en una via més d'aprovació de lleis per part del Parlament.

Com es pot veure, va ser una Jornada d'Estudi intensa, que va permetre conèixer diversos punts de vista altament qualificats sobre un tema de gran transcendència, per poder seguir reflexionant-hi i debatent-lo, per contribuir a formar criteris jurídics sòlids i compartits. Probablement, la celebració d'una jornada d'estudi, un seminari o qualsevol altra reunió d'aquesta naturalesa no serveixi per resoldre els problemes que s'hi plantegen, però crec que és clar també que sense aquests fòrums de discussió oberta i rigorosa no es podria avançar. El dret necessita d'aquest tipus de trobades, amb l'intercanvi d'idees i debats que propicien, i el Consell, en la mesura de les seves funcions i possibilitats, vol contribuir a fer-les possibles i útils.

Finalment, voldria manifestar altra vegada, en nom de tots els membres del Consell, l'agraïment als ponents i moderadors que van intervenir en aquesta

Jornada, que van acceptar molt amablement la invitació per participar-hi, i també, públicament, a tot el personal del Consell, que, amb la seva participació activa i eficaç, la va fer possible.

Enoch Albertí

President del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

OBERTURA DE LA JORNADA

Molt bon dia a tots i a totes,

President del Consell de Garanties Estatutàries, diputada i secretària primera de la Mesa del Parlament de Catalunya, diputades del Parlament de Catalunya, membres del Consell de Garanties Estatutàries, president de la Comissió Jurídica Assessora, vocal del Consell General del Poder Judicial, secretari general del Parlament, lletrat major del Parlament, director de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern, senyores i senyors.

El primer que vull fer és posar en valor el Consell de Garanties Estatutàries com a una institució per entendre la Generalitat de Catalunya. Ens fem un tip d'explicar-ho perquè massa sovint s'identifica la Generalitat estrictament com a Govern.

I a nosaltres ens toca fer pedagogia, perquè la Generalitat de Catalunya és el president, és el Govern, és el Parlament de Catalunya i, evidentment, ho són el Consell de Garanties Estatutàries, el Consell de l'Audiovisual de Catalunya, el Síndic de Greuges i la Sindicatura de Comptes.

I, per tant, som en un òrgan fonamental per entendre el sistema institucional de la Generalitat de Catalunya. És un òrgan, el Consell de Garanties, que vetlla per l'adequació de les disposicions de la Generalitat al marc normatiu. És un òrgan de prestigi que dona seguretat jurídica, rigor i confiança a través dels seus dictàmens.

La qüestió que tractarem avui ocupa un espai central en el debat jurídic i institucional del nostre temps. La societat experimenta canvis cada cop més ràpids i més vertiginosos, i també ha de fer front a situacions de crisi sobrevingudes i imprevisibles, que exigeixen una resposta ràpida per part dels poders públics.

En aquest context, els instruments normatius d'urgència adquireixen un protagonisme que segurament no tenien abans, quan es concebien com un recurs més puntual i excepcional.

Per tant, ens trobem davant d'un *trade-off*, com es diria en anglès. Una tensió entre dos elements, dues necessitats que no es poden maximitzar alhora o de manera simultània.

La legislació d'urgència pot ser indispensable per garantir l'estabilitat, la seguretat i la continuïtat dels serveis públics, però alhora genera tensió sobre altres qüestions com la qualitat democràtica, l'equilibri entre poders i la preservació de les garanties jurídiques, per exemple, a causa de la reducció dels terminis.

És precisament aquesta tensió entre l'agilitat que requereixen les situacions d'emergència i la seguretat que proporcionen les garanties jurídiques o qualsevol altra raó d'interès general i el respecte als principis fonamentals de l'estat de dret el que fa imprescindible de reflexionar-hi amb profunditat. Ens hem de preguntar fins a quin punt, i ara entrem en la part herètica. Diuen que «*haereticare potero, sed haereticos non ero*». Puc dir heretgies, però no soc un heretge.

I, en conseqüència, plantejo les preguntes cabdals, la resposta de les quals la Mesa del Parlament està assedegada de poder rebre. Estem davant d'un concepte jurídic indeterminat? O som capaços de delimitar prèviament els supòsits i les condicions que hi han de concórrer? Les vies d'urgència realment responen a situacions excepcionals? És una pregunta retòrica, i la resposta és inquietant.

Com podem assegurar que no esdevinguin un camí ordinari que erosioni el paper del legislador i l'interès legítim d'altres actors, com ara les organitzacions, la societat civil o el món local? Quins mecanismes de control constitucional, jurisdiccionals o parlamentaris són necessaris perquè l'excepció no faci trontollar la regla? Quina posició han de tenir els òrgans com el Consell de Garanties Estatutàries? Fins a quin punt aquesta legislació d'urgència, tot i respondre a una previsió legal, resta legítimitat a allò que pretén regular davant de tercers? I això no només afecta els juristes o els acadèmics, sinó que afecta el funcionament mateix de les nostres institucions, la confiança ciutadana i la legitimitat del sistema democràtic.

Com a president del Parlament de Catalunya, em sento interpel·lat, d'acord amb el mateix Reglament, article 107. Però també s'hi ha de sentir el Govern. Per això, la presència de professors, investigadors, experts en dret públic i operadors jurídics en aquesta Jornada és especialment valuosa.

Aquesta és una reflexió teòrica però és el que tenim en el dia a dia i és l'angoixa que els voldria compartir. I utilitzo aquest concepte, sí, que és altament indeterminat en termes jurídics: angoixa.

Perquè, en aquests moments, el cor —en termes quantitativs de la legislació evacuada pel Parlament de Catalunya— en aquesta legislatura se substancia avui en forma de decrets llei i en forma de lleis aprovades pel procediment de lectura única. I aquesta és una anomalia que, en moltes ocasions, es fa difícilment explicable i justificable. La majoria de decrets llei no es tramiten posteriorment com a projectes de llei, i per tant, fixin-se en la paradoxa a la qual estem abocats com a Parlament de Catalunya.

Per una banda, tenim la figura dels projectes de llei, que, en la meua opinió personal, són extraordinàriament garantistes quant als procediments però d'una lentitud exasperant. Necessitem revalorar la figura dels projectes de llei.

El problema és que, a nivell de terminis, des que se n'aprova la memòria i l'avantprojecte fins que el Govern aprova finalment el projecte de llei que tramet al Parlament de Catalunya, poden passar 10, 11 o 12 mesos. No pot ser que hi hagi un divorci tan evident entre els terminis, els ritmes de la societat i el ritme de les institucions. Els ritmes de la societat i el ritme de l'Administració i de la Generalitat. Els ritmes de la societat i els ritmes de la capacitat legislativa del Parlament de Catalunya.

I ara aprofundeixo en aquesta idea de «dic heretgies però no soc un heretge». Un company que respecto molt, dels polítics que respecto més, Lluís Recoder, exalcalde de Sant Cugat, exconseller de Territori i Sostenibilitat i exdiputat a les Corts Generals de l'Estat deia que no té sentit que l'Estat espanyol, amb dues cambres, vagi més ràpid a l'hora de legislar que el Parlament de Catalunya, amb una única cambra, respecte a projectes de llei. I quan arribem al Parlament de Catalunya també tenim una situació d'una certa lentitud.

A l'actual mesa del Parlament de Catalunya hem acordat un seguit de recomanacions als grups parlamentaris per tal d'agilitzar els processos legislatius.

Pel que fa al Govern, puc tenir un punt d'empatia, utilitza dreceres: decrets llei en casos d'extrema i urgent necessitat. En massa ocasions aquesta extrema i urgent necessitat no hi és. Però sí que hi ha una necessitat per part de la ciutadania de tenir un instrument normatiu de rang legislatiu que permeti afrontar determinades circumstàncies.

Per tant, aquestes dreceres es produeixen en forma de decrets llei, o bé amb la tramitació d'iniciatives pel procediment de lectura única, que genera també un alt nivell de tensió a l'hora de garantir la pulcritud d'aquestes

normes. En la tramitació per lectura única no hi ha ponència i ens està passant que, quan arriben esmenes molt distintes, costa molt de poder-ne garantir la coherència.

Al respecte, en aquest paquet de recomanacions de la Mesa als diputats i diputades, hem demanat també que hi hagi una reunió prèvia en forma de ponència informal per tal de garantir que es tramitarà bé.

Malauradament, fa molt de temps que el Parlament de Catalunya no aprova els pressupostos. Però amb els pressupostos hi ha la llei de mesures fiscals i financeres, la llei d'acompanyament, que és una autèntica llei òmnibus, en el pitjor sentit del terme, en la qual s'incorporen modificacions puntuals de tota mena de normativa sense que hi hagi aquesta possibilitat de comparèixer, d'escoltar. Així doncs, aquest és un altre mecanisme per fer dreuera. Aquesta és la contradicció que hem de ser capaços de resoldre.

Un sistema hipergarantista en forma de projecte de llei i unes dreceres que tenen la mateixa funció i que no s'adeqüen a allò que vostès expressaran i tractaran. No s'adeqüen a allò que l'Estatut de Catalunya estableix per a aquesta legislació, aquesta normativa d'urgència i excepcionalitat.

Hem de ser capaços de poder-ho acotar. I, consegüentment, no només haurem de veure quin és el perímetre que té aquesta legislació d'urgència sinó que la legislació, els instruments ordinaris, han de ser molt més àgils tant per part del Govern com per part del mateix Parlament de Catalunya.

President, us agraeixo extraordinàriament que m'hagueu donat el privilegi d'obrir aquesta Jornada, perquè ens interpel·la directament i perquè en depèn la qualitat legislativa del Parlament de Catalunya, però, sobretot, la legitimitat davant de la ciutadania d'allò que fa el Parlament de Catalunya.

I ha de ser un Parlament que estigui molt atent al batec que té la societat, que senti la societat molt propera, que sigui capaç de donar resposta en el temps i amb les garanties de participació que corresponen a les esperances, els desitjos i els neguits de la ciutadania. Conceptes indeterminats, també, però aquests intangibles són absolutament fonamentals i determinants.

Finalitzo donant-los les gràcies amb tota la solemnitat de què soc capaç pel fet de sortir d'un espai de confort. El Consell de Garanties Estatutàries en aquesta legislatura s'està posicionant molt en relació amb les peticions a dictamen davant de decrets llei. I que vostès hagin decidit sortir de la zona de confort i entrar directament en una qüestió tan clau, no com a espectadors, no com a receptors, sinó d'una manera activa i compromesa, jo crec que

ens dignifica col·lectivament i dignifica la Generalitat de Catalunya de la qual vostès en són una part fonamental, essencial.

Moltíssimes gràcies i molt bon dia a tots i a totes.

Josep Rull i Andreu

President del Parlament de Catalunya



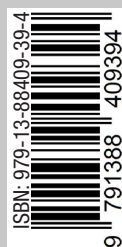
La legislación de urgencia y su control

21 de noviembre de 2025
II Jornada de Estudio del Consejo
de Garantías Estatutarias

Francisco Caamaño Domínguez
Antoni Bayona i Rocamora
Matthias Hartwig
Víctor Cullell Comellas
Itziar Gómez Fernández
Maria Ballester Cardell



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA



La legislación de urgencia y su control

21 de noviembre de 2025

II Jornada de Estudio del Consejo de Garantías Estatutarias

Francisco Caamaño Domínguez

Antoni Bayona i Rocamora

Matthias Hartwig

Víctor Cullell Comellas

Itziar Gómez Fernández

Maria Ballester Cardell



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA



© Octubre 2026 Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña
Palau Centelles
Baixada de Sant Miquel, 8
08002 Barcelona

© Octubre 2026



Librería Bosch, S.L.

<http://www.jmboscheditor.com>

<http://www.libreriabosch.com>

E-mail: editorial@jmboscheditor.com

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

ISBN papel: 979-13-88409-39-4

ISBN PDF: 979-13-88409-40-0

ISBN EPUB: 979-13-88409-41-7

DL: B 17782-2026

Fotografía de portada: Detalle escultórico de la chimenea de la sala principal de la planta noble. Palau Centelles

© y autor: Consejo de Garantías Estatutarias

Maquetación: Cristina Payá  +34 672 661 611

Printed in Spain – Impreso en España

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
<i>Enoch Albertí i Rovira</i>	
APERTURA DE LA JORNADA	13
<i>Josep Rull i Andreu</i>	

I PRIMERA PARTE

LOS DECRETOS LEYES: CONTROL PREVENTIVO DEL CONSEJO DE GARANTÍAS ESTATUTARIAS Y JURISDICCIONAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	21
<i>Francisco Caamaño Domínguez</i>	
LOS PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS DE URGENCIA	53
<i>Antoni Bayona i Rocamora</i>	
LA ACTUACIÓN LEGISLATIVA DE URGENCIA EN ALEMANIA	83
<i>Matthias Hartwig</i>	

II SEGUNDA PARTE

MESA REDONDA: CUESTIONES ACTUALES RELATIVAS A LOS DECRETOS LEYES Y A LOS PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS DE URGENCIA	
<i>Víctor Cullell Comellas</i>	105
<i>Itziar Gómez Fernández</i>	125
<i>Maria Ballester Cardell</i>	173

PRESENTACIÓN

El 21 de noviembre de 2025, el Consejo de Garantías Estatutarias celebró en su sede del Palau Centelles de Barcelona una jornada de estudio, que daba continuidad a la que tuvo lugar en octubre del año anterior y que, a su vez, entroncaba con las jornadas y seminarios organizados por el Consejo de Garantías en los años 2009 y 2010 y, anteriormente, por su institución predecesora, el Consejo Consultivo, a lo largo de prácticamente toda su existencia. El objetivo de esta Jornada, como ha sido siempre, es poder debatir en un clima de libertad académica aquellas cuestiones jurídicas que resultan relevantes en cada momento para las funciones que debe desempeñar el Consejo. En esta ocasión, el tema central de la Jornada se dedicó a la legislación de urgencia, en las diversas formas que presenta en nuestro ordenamiento —decretos leyes del Gobierno, por un lado, y tramitación parlamentaria de urgencia y, sobre todo, por vía de lectura única, por otro—, y particularmente a los problemas que presenta su control jurídico.

El Tribunal Constitucional se ha ocupado ampliamente de estas cuestiones, en especial de los decretos leyes, y ha establecido una extensa jurisprudencia al respecto, no siempre homogénea. El Consejo, por su parte, ha recibido también numerosas peticiones de dictamen para emitir su opinión consultiva sobre este tipo de normas o de proyectos y proposiciones. Algunos datos muestran la relevancia de esta cuestión en la actividad del Consejo: en los últimos años, desde 2020, un 69 % de las solicitudes de dictamen lo han sido respecto a lo que generalmente puede calificarse como legislación de urgencia: decretos leyes del Gobierno de la Generalitat (27,6 %), reales decretos leyes del Gobierno estatal (20,7 %, en el marco de los procedimientos del recurso de inconstitucionalidad) y proposiciones de ley de lectura única tramitadas en el Parlamento de Cataluña (20,7 %).

Estos datos reflejan el uso creciente —y a menudo polémico— de estas vías excepcionales para aprobar normas con valor de ley, que alteran los procedimientos parlamentarios ordinarios de tramitación y aprobación de las leyes, que incluyen comparecencias, debates y posibilidades de

enmiendas de mucha mayor amplitud que las que se dan, si es que se dan, a través de estas vías especiales. No cabe duda de que su uso limita y reduce la deliberación pública que se produce en el seno del Parlamento, que constituye un pilar fundamental de la toma de decisiones más importantes —que, por ello, tienen carácter legislativo— en los sistemas democráticos.

Ciertamente, la aparición de circunstancias extraordinarias puede obligar a dar una respuesta legislativa ágil y rápida, que en ocasiones no puede esperar a que se desarrollen los procedimientos parlamentarios ordinarios. El presidente del Parlamento de Cataluña, que nos hizo el honor de inaugurar esta Jornada, se refirió explícitamente en su intervención a esta tensión que puede surgir entre la necesidad urgente de actuar ante determinadas situaciones y el tiempo que requiere el pleno desarrollo del proceso parlamentario, con todas sus garantías de participación y deliberación. Esta es, sin duda alguna, la cuestión clave que surge en esta materia, y que obliga a cada sistema institucional a encontrar una solución, a buscar un cierto equilibrio entre estas dos exigencias contrapuestas.

Este equilibrio puede formularse de muchas maneras, y cada una comporta determinadas consecuencias y puede plantear también ciertos problemas. Nuestro ordenamiento, histórico y actual, y los ordenamientos comparados de nuestro entorno muestran el amplio abanico de posibilidades que se ofrecen en este sentido: desde el otorgamiento de poderes legislativos extraordinarios al Gobierno (decretos leyes) hasta el acortamiento de los plazos e incluso la supresión de trámites de los procedimientos legislativos parlamentarios (como ocurre en los procedimientos de urgencia y de lectura única, o en otros que se dan en algunos sistemas, como la aprobación de leyes vinculadas a una moción de confianza del Gobierno), o el establecimiento de prácticas parlamentarias, más que de normas, que permiten agilizar enormemente el procedimiento legislativo, como muestra el caso alemán, entre otros que también podrían considerarse.

Para abordar estas cuestiones, invitamos a reconocidos especialistas, que pudieran plantear no solo el estado de la cuestión, sino también los problemas que se presentan en cada caso. No se trata ahora de realizar una síntesis de sus intervenciones, pero sí de poner de relieve que han permitido reflexionar sobre algunos de los principales problemas que aparecen en este ámbito y que invitan a repensar algunas cuestiones. La ponencia del profesor Francisco Caamaño formuló un planteamiento muy sugerente en el sentido de que debería distinguirse más claramente entre los ámbitos del control político de los decretos leyes del Gobierno (que, a cargo del Parlamento, mediante convalidación, afectaría básicamente a

la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad) y el control jurídico (a cargo del Tribunal Constitucional y del Consejo de Garantías Estatutarias, cada uno desde sus respectivas funciones, que se proyectaría básicamente sobre los límites materiales que se imponen a esta potestad legislativa extraordinaria del Gobierno).

El profesor Antoni Bayona, seguidamente, y tras señalar los problemas de configuración de los procedimientos legislativos especiales que permiten una aprobación más rápida de las leyes, puso también el foco en las praxis parlamentarias que pueden afectar a las garantías del proceso deliberativo. Y, cerrando la primera sesión, moderada por la profesora Mercè Barceló, miembro actual del Consejo, el profesor Matthias Hartwig nos mostró cómo, en un sistema que, como el alemán, por motivos históricos bien conocidos, no otorga poderes legislativos excepcionales al Gobierno, pueden tramitarse con gran celeridad los proyectos considerados urgentes, esencialmente a través de prácticas parlamentarias más que mediante expresas previsiones normativas. En la segunda sesión de la Jornada, en el marco de la mesa redonda moderada por el antiguo miembro del Consejo, Àlex Bas, la intervención de Víctor Cullell puso sobre la mesa, a partir de su experiencia pasada como secretario del Gobierno, las cuestiones y problemas que se plantean cuando el Gobierno debe adoptar urgentemente una medida legislativa; la profesora Itziar Gómez hizo un análisis de la práctica del Tribunal Constitucional respecto al control de los decretos leyes, así como de los conflictos institucionales, especialmente entre las dos cámaras de las Cortes Generales, que puede generar la legislación de urgencia, y finalmente, la profesora y miembro del Consejo Consultivo de las Illes Balears, Maria Ballester, centró su intervención en las cuestiones que plantea la conversión de los decretos leyes en proyectos de ley, práctica que ha aumentado en los últimos tiempos y que se ha convertido en una vía más de aprobación de leyes por el Parlamento.

Como puede apreciarse, fue una intensa Jornada de Estudio, que permitió conocer diferentes puntos de vista altamente cualificados sobre un tema de gran importancia, para poder seguir reflexionando y debatiendo, contribuyendo con ello a la formación de criterios jurídicos sólidos y compartidos. Probablemente, la celebración de una jornada de estudio, un seminario o cualquier otra reunión de esta naturaleza no sirva para resolver los problemas que se plantean en ellos, pero creo que también es evidente que sin estos foros de discusión abierta y rigurosa no sería posible avanzar. El derecho necesita este tipo de encuentros, con el intercambio de ideas

y el debate que propician, y el Consejo, en la medida de sus funciones y posibilidades, quiere contribuir a hacerlos posibles y útiles.

Por último, me gustaría manifestar una vez más, en nombre de todos los miembros del Consejo, mi agradecimiento a los ponentes y moderadores que intervinieron en esta Jornada, que muy amablemente aceptaron la invitación a participar en ella, y también, públicamente, a todo el personal del Consejo, que, con su participación activa y eficaz, la hizo posible.

Enoch Albertí

Presidente del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña

APERTURA DE LA JORNADA

Muy buenos días a todos y a todas,

Presidente del Consejo de Garantías Estatutarias, diputada y secretaria primera de la Mesa del Parlamento de Cataluña, diputadas del Parlamento de Cataluña, miembros del Consejo de Garantías Estatutarias, presidente de la Comisión Jurídica Asesora, vocal del Consejo General del Poder Judicial, secretario general del Parlamento, letrado mayor del Parlamento, director del Instituto de Estudios del Autogobierno, señoras y señores.

En primer lugar, quiero poner en valor al Consejo de Garantías Estatutarias como una institución para entender la Generalitat de Cataluña. Nos cansamos de explicarlo porque con demasiada frecuencia se identifica a la Generalitat estrictamente con el Gobierno.

Y a nosotros nos corresponde hacer pedagogía, porque la Generalitat de Cataluña es el presidente, es el Gobierno, es el Parlamento de Cataluña y, evidentemente, lo son el Consejo de Garantías Estatutarias, el Consejo del Audiovisual de Cataluña, el Síndic de Greuges y la Sindicatura de Cuentas.

Y, por tanto, estamos en un órgano fundamental para entender el sistema institucional de la Generalitat de Cataluña. Es un órgano, el Consejo de Garantías, que vela por la adecuación de las disposiciones de la Generalitat al marco normativo. Es un órgano de prestigio que da seguridad jurídica, rigor y confianza a través de sus dictámenes.

La cuestión que abordaremos hoy ocupa un lugar central en el debate jurídico e institucional de nuestro tiempo. La sociedad experimenta cambios cada vez más rápidos y vertiginosos, y también debe hacer frente a situaciones de crisis sobrevenidas e imprevisibles, que exigen una respuesta rápida por parte de los poderes públicos.

En este contexto, los instrumentos normativos de urgencia adquieren un protagonismo que seguramente no tenían antes, cuando se concebían como un recurso más puntual y excepcional.

En consecuencia, nos encontramos ante un *trade-off*, como se diría en inglés. Una tensión entre dos elementos, dos necesidades que no pueden maximizarse al mismo tiempo o de manera simultánea.

La legislación de urgencia puede ser indispensable para garantizar la estabilidad, la seguridad y la continuidad de los servicios públicos, pero al mismo tiempo genera tensión sobre otras cuestiones como la calidad democrática, el equilibrio entre poderes y la preservación de las garantías jurídicas, por ejemplo, a causa de la reducción de los plazos.

Es precisamente esta tensión entre la agilidad que requieren las situaciones de emergencia y la seguridad que proporcionan las garantías jurídicas o cualquier otra razón de interés general y el respeto a los principios fundamentales del estado de derecho lo que hace imprescindible reflexionar sobre ello con profundidad. Debemos preguntarnos hasta qué punto, y ahora entramos en la parte herética. Dicen que «*haereticare potero, sed haereticos non ero*». Puedo decir herejías, pero no soy un hereje.

Y, en consecuencia, planteo las preguntas primordiales, cuya respuesta la Mesa del Parlamento está ávida de poder recibir. ¿Estamos ante un concepto jurídico indeterminado? ¿O somos capaces de delimitar previamente los supuestos y condiciones que deben concurrir? ¿Las vías de urgencia responden realmente a situaciones excepcionales? Es una pregunta retórica, y la respuesta resulta inquietante.

¿Cómo podemos asegurar que no se conviertan en un camino ordinario que erosione el papel del legislador y el interés legítimo de otros actores, como las organizaciones, la sociedad civil o el mundo local? ¿Qué mecanismos de control constitucional, jurisdiccionales o parlamentarios son necesarios para que la excepción no haga tambalear la regla? ¿Qué posición deben tener los órganos como el Consejo de Garantías Estatutarias? ¿Hasta qué punto esta legislación de urgencia, aun respondiendo a una previsión legal, resta legitimidad a aquello que pretende regular ante terceros? Y esto no solo afecta a los juristas o a los académicos, sino que afecta al propio funcionamiento de nuestras instituciones, a la confianza ciudadana y a la legitimidad del sistema democrático.

Como presidente del Parlamento de Cataluña, me siento interpelado, de acuerdo con el propio Reglamento, artículo 107. Pero también debe sentirse interpelado el Gobierno. Por ello, la presencia de profesores, investigadores, expertos en derecho público y operadores jurídicos en esta Jornada es especialmente valiosa.

Esta es una reflexión teórica pero es también lo que tenemos en el día a día y es la angustia que querría compartirles. Y utilizo este concepto, sí, que es altamente indeterminado en términos jurídicos: angustia.

Porque, en estos momentos, el núcleo —en términos cuantitativos de la legislación evacuada por el Parlamento de Cataluña— en esta legislatura se sustancia hoy en forma de decretos leyes y en forma de leyes aprobadas por el procedimiento de lectura única. Y esta es una anomalía que, en muchas ocasiones, resulta difícilmente explicable y justificable. La mayoría de decretos leyes no se tramitan posteriormente como proyectos de ley, y por consiguiente, fíjense en la paradoja a la que estamos abocados como Parlamento de Cataluña.

Por un lado, tenemos la figura de los proyectos de ley, que, en mi opinión, son extraordinariamente garantistas en cuanto a los procedimientos pero de una lentitud exasperante. Necesitamos revalorizar la figura de los proyectos de ley.

El problema es que, en términos de plazos, desde que se aprueba la memoria y el anteproyecto hasta que el Gobierno aprueba finalmente el proyecto de ley que envía al Parlamento de Cataluña, pueden transcurrir 10, 11 o 12 meses. No puede ser que exista un divorcio tan evidente entre los plazos, los ritmos de la sociedad y el ritmo de las instituciones. Los ritmos de la sociedad y el ritmo de la Administración y de la Generalitat. Los ritmos de la sociedad y los ritmos de la capacidad legislativa del Parlamento de Cataluña.

Y ahora profundizo en esta idea de «digo herejías pero no soy un hereje». Un compañero al que respeto mucho, uno de los políticos que más respeto, Lluís Recoder, exalcalde de Sant Cugat, exconsejero de Territorio y Sostenibilidad y exdiputado en las Cortes Generales del Estado afirmaba que no tiene sentido que el Estado español, con dos cámaras, vaya más rápido a la hora de legislar que el Parlamento de Cataluña, con una única cámara, respecto a los proyectos de ley. Y cuando llegamos al Parlamento de Cataluña también tenemos una situación de una cierta lentitud.

En la actual mesa del Parlamento de Cataluña hemos acordado una serie de recomendaciones a los grupos parlamentarios a fin de agilizar los procesos legislativos.

Por lo que respecta al Gobierno, puedo tener un cierto grado de empatía, utiliza atajos: decretos leyes en casos de extrema y urgente necesidad. En demasiadas ocasiones esta extrema y urgente necesidad no existe.

Pero sí que hay una necesidad por parte de la ciudadanía de disponer de un instrumento normativo de rango legislativo que permita afrontar determinadas circunstancias.

Por lo tanto, estos atajos se producen en forma de decretos leyes, o bien mediante la tramitación de iniciativas por el procedimiento de lectura única, que genera también un alto nivel de tensión a la hora de garantizar la pulcritud de estas normas. En la tramitación por lectura única no hay ponencia y nos está ocurriendo que, cuando llegan enmiendas muy diversas, resulta muy difícil poder garantizar su coherencia.

Al respecto, en este paquete de recomendaciones de la Mesa a los diputados y diputadas, hemos solicitado también que haya una reunión previa en forma de ponencia informal para garantizar que la tramitación se realizará correctamente.

Desgraciadamente, hace mucho tiempo que el Parlamento de Cataluña no aprueba los presupuestos. Pero junto con los presupuestos está la ley de medidas fiscales y financieras, la ley de acompañamiento, que es una auténtica ley ómnibus, en el peor sentido del término, en la que se incorporan modificaciones puntuales de todo tipo de normativa sin que se produzca la citada posibilidad de comparecer, de escuchar. Así pues, este es otro mecanismo para tomar atajos. Esta es la contradicción que debemos ser capaces de resolver.

Un sistema hipergarantista en forma de proyecto de ley y unos atajos que cumplen la misma función y que no se adecuan a aquello que ustedes expresarán y tratarán. No se ajustan a aquello que el Estatuto de Cataluña establece para esta legislación, esta normativa de urgencia y excepcionalidad.

Debemos ser capaces de poder acotarlo. Y, consiguientemente, no solo tendremos que ver cuál es el perímetro de esta legislación de urgencia sino que la legislación, los instrumentos ordinarios, deben ser mucho más ágiles tanto por parte del Gobierno como por parte del propio Parlamento de Cataluña.

Presidente, le agradezco extraordinariamente que me haya otorgado el privilegio de inaugurar esta Jornada, porque nos interpela directamente y porque de ello depende la calidad legislativa del Parlamento de Cataluña, pero, sobre todo, la legitimidad ante la ciudadanía de la labor que desempeña el Parlamento de Cataluña.

Y debe ser un Parlamento muy atento al latido de la sociedad, que sienta la sociedad muy cercana, que sea capaz de dar respuesta en el tiempo y con

las garantías de participación que corresponden a las esperanzas, deseos e inquietudes de la ciudadanía. Conceptos indeterminados, también, pero estos intangibles son absolutamente fundamentales y determinantes.

Finalizo dándoles las gracias con toda la solemnidad de que soy capaz por el hecho de salir de un espacio de confort. El Consejo de Garantías Estatutarias en esta legislatura está posicionándose muy significativamente en relación con las peticiones de dictamen sobre decretos leyes. Y que ustedes hayan decidido salir de la zona de confort y entrar directamente en una cuestión tan clave, no como espectadores, no como receptores, sino de una manera activa y comprometida, creo que nos dignifica colectivamente y dignifica a la Generalitat de Cataluña de la que ustedes son una parte fundamental, esencial.

Muchísimas gracias y muy buenos días a todos y a todas.

Josep Rull i Andreu

Presidente del Parlamento de Cataluña