

L'impuls de l'acció política i de Govern. Anàlisi de les mocions i resolucions del Parlament

Cristina Botella

Cap de l'Àrea d'Afers Parlamentaris
del Departament de Governació i Relacions Institucionals

Llicenciada en dret i funcionària de la Generalitat de Catalunya des del 1988. L'any 1991 es va incorporar al Departament de Medi Ambient, que tot just s'acabava de crear, on va iniciar la seva trajectòria com a responsable dels assumptes parlamentaris.



Actualment, exerceix les funcions de cap de l'Àrea d'Afers Parlamentaris del Departament de Governació i Relacions Institucionals, tasca que va emprendre l'any 2006 des del Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació. Col·labora periòdicament en el Kurs sobre la tramitació d'iniciatives parlamentàries que organitza l'Escola d'Administració Pública de Catalunya.

1. Introducció
2. Les funcions del Parlament. *L'indirizzo*
3. Els instruments per a l'impuls de l'acció política i de Govern
 - 3.1. Els debats sobre l'acció política i de Govern
 - 3.2. Els debats específics
 - 3.3. Les propostes de resolució i les resolucions
 - 3.4. Les mocions subsegüents a les interpel·lacions i les mocions adoptades
4. El control de compliment
5. Conclusions
6. Algunes xifres

1. Introducció

L'any 1992, coincidint amb l'inici de la IV Legislatura del Parlament de Catalunya (1992 - 1995), vaig començar a desenvolupar tasques dins d'una àrea d'assumptes parlamentaris de l'Administració de la Generalitat. És des de l'experiència adquirida amb la pràctica continuada dins d'aquest àmbit de treball que vull abordar la qüestió de l'impuls de l'acció política i de Govern, amb l'objectiu d'analitzar l'abast dels compromisos continguts en les mocions i resolucions adoptades per les cambres legislatives.

Per emprendre aquesta anàlisi, però, considero que és necessari fer un breu repàs de les funcions que el nostre sistema polític atorga a

les cambres legislatives, perfilar l'evolució esdevinguda els darrers anys arran de la reforma del Reglament del Parlament, i aventurar les vies que s'obren, tant des de la perspectiva del Govern com del Parlament, per dotar aquestes eines de més rigor i eficàcia.

2. Les funcions del Parlament. *L'indirizzo*

L'article 55.2 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya¹ estableix que "el Parlament exerceix

¹ L'Estatut d'autonomia de Catalunya aprovat l'any 1979 regulava les funcions del Parlament en l'article 30.1: "El Parlament de Catalunya representa el poble de Catalunya i exerceix la potestat legislativa, aprova els pressupostos, impulsa i controla l'acció política i de Govern i exerceix les altres competències que li siguin atribuïdes

la potestat legislativa, aprova els pressupostos de la Generalitat i controla i impulsa l'acció política i de Govern. És la seu on s'expressa preferentment el pluralisme i es fa públic el debat polític”.

La formulació de l'esmentat article permet distingir clarament dues funcions parlamentàries: la **legislativa** (desenvolupada en el capítol II del títol IV del Reglament del Parlament de Catalunya) i la d'**impuls i control** de l'acció política i de Govern (regulada en el capítol III del títol IV del Reglament del Parlament de Catalunya). La funció de control i impuls, però, ha estat generalment subdividida en dos, en consideració als diferents instruments establerts per al seu exercici.

Així, s'entén que el **control** del Govern i de la seva acció s'exerceix a través de la formulació de **preguntes** (orals en ple, orals en comissió i escrites), **interpel·lacions** i **sol·licituds d'informació**, i amb les **sol·licituds de compareixença**. Amb les preguntes, i molt especialment amb les sol·licituds d'informació, els diputats i diputades del Parlament aconseguen una informació que els és bàsica i fonamental per al correcte exercici de la seva tasca, d'acord amb la interpretació reiterada del Tribunal Constitucional (TC) (STC 161/1988, STC 181/1989 i STC 203/2001).

El control parlamentari del Govern s'exerceix a través de diferents iniciatives: les preguntes orals o escrites, les interpel·lacions, les sol·licituds d'informació i les sol·licituds de compareixença

Negar la informació sol·licitada, doncs, suposa la vulneració d'un dret fonamental, el reconegut en l'article 23 de la Constitució espanyola i, per tant, és susceptible de recurs d'empara davant el TC. El TC, però, ha deixat ben clar que la seva missió acaba en el fet de garantir formalment el dret dels diputats i diputades d'obtenir la informació, sense entrar a valorar el contingut material de les respostes, fet que és considerat per l'alt tribunal com *“un fet produït dins les relacions polítiques entre exe-*

cutiu i legislatiu, la finalitat primordial del qual és l'exercici del control, entès en sentit ampli, del primer pel segon” (STC 196/1990) i, per tant, actuar d'altra manera *“suposaria suplan- tar l'acció política per la del Tribunal, en un manifest excés en l'exercici de la seva funció i de les seves competències.”* (Interlocutòria del TC 426/1990).

L'**impuls** de l'acció política i de Govern entra en joc quan, arran de la informació obtinguda, els grups parlamentaris formulen propostes que, en cas de ser aprovades per majoria, insten el Govern a fer una determinada actuació i, per tant, condicionen o dirigeixen políticament l'executiu.

Les iniciatives d'impuls de l'acció política i de Govern insten l'executiu a fer una determinada actuació i, per tant, el condicionen o dirigeixen políticament

Aquesta funció, inclosa en l'Estatut de 1979 sense que tingués precedents en el nostre constitucionalisme, enllaça directament amb la doctrina italiana *“d'indirizzo político del Parlamento”* com un intent de reforçar el paper del Parlament enfront de l'executiu.

L'impuls, doncs, introdueix un canvi en les relacions Govern-Parlament, perquè, partint de la premissa que el Parlament és l'únic titular directe de la sobirania popular, obliga l'executiu a treballar-hi conjuntament per establir els grans objectius polítics i fins i tot concretar les demandes socials que es volen assolir.² Aquesta teoria, però, ha estat rebutjada per un ampli sector de la doctrina, que considera dubtosa la voluntat dels grups parlamentaris de l'oposició de col·laborar amb l'executiu per impulsar la seva acció, sinó que més aviat utilitzen aquesta eina per obstaculitzar-la.

per la Constitució i, d'acord amb ella i l'Estatut, per la Llei que aprovi el propi Parlament”.

² Rosa Reboredo: “Más allá del control parlamentario, el impulso político”. *Parlamento y Control del Gobierno*. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos.

Certament, l'impuls, en la seva configuració parlamentària actual, pressuposa una actuació responsable tant de l'executiu com del Parlament per garantir l'assoliment dels grans objectius de la política més enllà de la seguretat que pot significar per al Govern una majoria absoluta i de l'ús electoral que puguin fer els grups minoritaris.



Foto: Eva Guillamet

3. Els instruments per a l'impuls de l'acció política i de Govern

Les eines de què, d'acord amb el Reglament del Parlament de Catalunya (RPC), es disposa per impulsar l'acció política i de Govern són, fonamentalment, les **resolucions** (originades per les propostes de resolució i pels debats generals o específics) i les **mocions** (originades per les interpel·lacions).

3.1. Els debats sobre l'acció política i de Govern

L'article 132.1 del RPC estableix que preceptivament *"a l'inici del període de sessions de setembre, el Ple, en una convocatòria específica, té un debat sobre l'orientació política general del Govern."*

El debat, pròpiament, té cabuda dins l'esmentada funció de control, ja que, d'una

banda, el Govern, en la seva intervenció, fa un balanç de les actuacions dutes a terme, un repàs del grau de compliment dels compromisos adquirits i, finalment, exposa quines seran les principals línies d'actuació per als propers períodes de sessions. D'altra banda, els grups parlamentaris, especialment els de l'oposició, rebaten les explicacions del Govern, demanen aclariments i aporten dades concretes que modulen les afirmacions de l'executiu. Però l'article 133.1 estableix que *"una vegada finit el debat, la Mesa del Parlament fixa un termini, que no pot ésser superior a les vint-i-quatre hores, en el qual els grups parlamentaris poden presentar propostes de resolució"*. Un cop presentades, els grups parlamentaris disposen d'unes altres vint-i-quatre hores per estudiar les propostes presentades i presentar-ne propostes transaccionals. És, doncs, en aquest moment que s'inicia la tasca d'impuls en què els grups de la majoria parlamentària cerquen el màxim consens amb els de la minoria per aprovar, finalment, una resolució que marcarà les línies que orientaran la política del Govern en els propers mesos.

No s'ha d'oblidar, però, que les resolucions adoptades pel Parlament, d'acord amb la reiterada jurisprudència del TC abans esmentada, no tenen caràcter de *ius cogens*, és a dir, no generen obligacions que es puguin recórrer davant la jurisdicció ordinària, sinó que despleguen tots els seus efectes en l'esfera política i que, per tant, la màxima exigència que es pot reclamar, sense menysprear el desgast que aquesta situació comporta, és la responsabilitat política del president i dels membres del Govern.

Les resolucions adoptades pel Parlament no tenen caràcter de ius cogens, sinó que despleguen els seus efectes en l'esfera política

A més, mentre que per a les mocions i per a les resolucions adoptades com a resultat del debat d'una proposta de resolució, el RPC (article 140) estableix un termini màxim per donar-los compliment, no en diu res respecte del compliment de la resolució adoptada en els debats sobre l'acció política, ja siguin generals o específics. Aquest buit, s'ha interpretat com una no-obligació de retiment de comptes

per escrit o mitjançant compareixença, sinó que l'esmentat compliment resta subsumit en la intervenció del Govern en el successiu debat sobre l'acció política.

3.2. Els debats específics

Pel que fa als debats específics, l'article 134 del RPC reconeix la iniciativa per fer-los en tres ocasions:

- Si ho demana el president o presidenta de la Generalitat.
- Si ho decideix la Mesa del Parlament, d'acord amb la Junta de Portaveus, a iniciativa de dos grups parlamentaris o d'una cinquena part dels diputats.
- Si una quarta part dels diputats o un conjunt de grups parlamentaris que en representi, com a mínim, una cinquena part, sol·licita un debat sobre l'acció política i de Govern. Aquesta sol·licitud es pot fer un cop cada període de sessions.

Les sol·licituds han d'anar acompanyades d'un guió relatiu als temes que es proposen com a objecte del debat.

Un cop admès a tràmit per la Mesa del Parlament, el procediment de tramitació és el mateix que per als debats sobre l'acció política i de Govern, i les resolucions adoptades gaudeixen de les mateixes prerrogatives.

Una de les principals crítiques que es fa des de l'àmbit parlamentari és la de les dificultats dels grups parlamentaris de la minoria per sol·licitar aquest tipus de debats, en requerir que el nombre de sol·licitants sumin, com a mínim, una cinquena part dels diputats de la cambra. D'aquesta manera, els crítics entenen que es lleva la funció d'impuls d'una de les seves principals característiques: la de donar més força a les minories com a eina per limitar el poder de la majoria i donar més garanties a la llibertat individual.

Des de l'aprovació del nou Reglament del Parlament de Catalunya (RPC), el gener de 2006, el Govern, d'acord amb les previsions de

l'article 134.1 del RPC, ha sol·licitat la celebració de tres debats específics: la situació econòmica i les mesures per a afrontar-la (24.02.10), el món agrari (14.04.10) i la sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut (16.07.10).

Una de les principals característiques de la funció d'impuls és donar més força a les minories parlamentàries com a eina per limitar el poder de la majoria

Pel que fa als grups parlamentaris, d'acord amb el que estableix l'article 134.2 del RPC, al llarg de la VIII Legislatura, CiU va sol·licitar tres debats específics: el desplegament de l'Estatut d'autonomia (19.03.07), el nou model de finançament (24.07.09) i la crisi econòmica que, finalment, va ser retirat. En el decurs de la IX Legislatura s'han presentat dues sol·licituds: de rebuig de la reforma de l'article 135 de la Constitució espanyola (ICV-EUiA, ERC, GM-SI, GM-C's) (30.09.11) i d'impuls de la reactivació econòmica, i sobre la incidència de l'actuació del Govern en la qualitat dels serveis públics (SOC, ICV-EUiA, GM-SI, GM-C's).

3.3. Les propostes de resolució i les resolucions

Les **propostes de resolució** són instruments d'impuls de l'acció política i de Govern que es poden adreçar al Govern, altres institucions o als ciutadans, i que tenen per objecte obtenir una resolució del Parlament. Amb aquest objectiu, un cop admeses a tràmit i publicades al *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* (BOPC), s'obre un termini de set dies perquè els grups parlamentaris puguin presentar esmenes.

En un debat posterior —generalment en comissió, tot i que el Reglament preveu que es puguin tractar en el Ple— els grups parlamentaris efectuen l'argumentació i la transacció, si escau, de les esmenes presentades i, finalment, voten la proposta que, en cas de ser aprovada, dóna lloc a una **Resolució** del Parlament de Catalunya, amb la qual s'insta generalment el Govern a fer una determinada actuació (art. 145 i 146 del RPC).

Les resolucions són instruments d'impuls que insten generalment el Govern a fer una determinada actuació i a rendir comptes del seu compliment davant el Parlament

La Resolució adoptada és assignada a la comissió a la qual correspongui per raó de la matèria que ha de controlar —d'acord amb el procediment establert en l'article 140 del RPC per a les mocions— el seu compliment.

ni genèric el Govern té quinze dies per a la presentació de l'informe de compliment. Interpretar-ho d'una altra manera resultaria estrany, ja que hi ha terminis concrets de molta més llarga durada (sis mesos, un any, abans del finiment de la legislatura, etc.) que gaudeixen, a més, del benefici dels quinze dies posteriors al venciment del termini per retre compte.



Foto: Eva Guillamet

L'esmentat article 140 del RPC, per al control del compliment de les resolucions i mocions, estableix que el Govern, un cop exhaurit el termini que se li ha fixat per donar compliment a la resolució o la moció, disposa de quinze dies per presentar un escrit on es detallen les accions fetes o sol·licitar de comparèixer davant la comissió parlamentària per informar-ne.

El mateix article del RPC continua dient que si la resolució o la moció no especifica cap termini concret, el Govern ha de retre compte del compliment en un termini de quatre mesos, que s'ha de comptar a partir de l'endemà de la publicació de la moció o de la resolució en el BOPC. Aquesta redacció ha donat peu a entendre que el termini per respondre de què disposa el Govern s'exhaureix en els quatre mesos següents a l'aprovació de la resolució o la moció, comptats de data a data, sense que el Govern disposi dels quinze dies posteriors al finiment del termini per fer arribar el compliment a la cambra. No obstant això, el Parlament ha fet sempre una interpretació integradora i ha entès que també per a aquest termi-

Una altra qüestió a tenir en compte és la creixent complexitat dels textos de les resolucions i mocions. Així, una mateixa resolució o moció pot contenir terminis parcials diversos, la qual cosa origina sovint dubtes sobre el moment en què es perfecciona el deure de compliment dels textos adoptats. El buit de la regulació en aquest àmbit, que no va ser cobert per la modificació del RPC de 2006, és sovint origen de confusions. En algunes ocasions, la Mesa del Parlament rep escrits dels diputats i diputades sol·licitant l'exercici del control del compliment d'aquestes mocions i resolucions. En aquest sentit, la Mesa ha entès sempre que no es pot entrar en l'enjudiciament sobre l'incompliment formal d'una resolució o moció fins que no s'ha exhaurit el darrer dels terminis.

Atesa la complexitat de molts dels textos adoptats, l'enjudiciament sobre l'incompliment formal d'una resolució o moció no es pot considerar fins que no s'hagi exhaurit el darrer dels terminis

Una altra qüestió cabdal i de debat reiterat és la referent al contingut material dels compliments del Govern. L'article 140.4 determina que correspon a la comissió competent per raó de la matèria el control del compliment de la moció, la qual, un cop finit el termini que s'ha fixat al Govern per donar-hi compliment, a petició d'un grup parlamentari o de qualsevol membre de la comissió, ha de manifestar el seu criteri pel que fa al compliment de la moció o al retiment de compte del Govern. És, doncs, en l'àmbit de la comissió on es debat si el contingut de la informació tramesa o facilitada pel Govern s'ajusta a les demandes contingudes en el text de la resolució o la moció aprovades.

La manca de compliment formal de mocions o resolucions per part de l'executiu, quan és constatable objectivament, pot comportar traslladar el debat sobre aquest compliment al Ple

El cas extrem és el previst per l'apartat 6 de l'article 140, que va més enllà quan diu que *“si l'incompliment de la moció o el no-retiment de compte pel Govern són constatables objectivament, per manca de la tramesa de la documentació requerida en el temps i la forma hàbils, o perquè no s'ha sol·licitat cap sessió informativa en la comissió respecte a aquella, a petició d'un grup parlamentari o de qualsevol membre de la comissió, l'assumpte passa automàticament a l'ordre del dia de la sessió plenària següent. Els grups parlamentaris disposen de deu minuts cadascun per a fixar llur posició sobre l'incompliment de la moció. Si un grup parlamentari ho sol·licita, el president o presidenta del Parlament ha de preguntar al Ple si considera que el Govern ha donat compliment a la moció.”* És, per tant, la manca de compliment formal, constatable objectivament, el que trasllada el debat al Ple. Tot i que ens seguim movent dins l'àmbit de les relacions Govern-Parlament, on les obligacions són exigibles només políticament, les conseqüències d'un debat on el Parlament expressa la seva crítica a l'executiu poden no ser menors, ja que sovint suposen una reprovació de la seva actuació i, per tant, una eventual minva de la confiança de la cambra.

3.4. Les mocions subsegüents a les interpel·lacions i les mocions adoptades

Les **interpel·lacions** són instrument de control sobre els motius i propòsits de l'actuació del Govern en qüestions de política general. En formular-les, els diputats o grups parlamentaris han de concretar el seu objecte o l'abast material, que ha de ser general. El tret diferencial d'aquests instruments es troba en la seva doble naturalesa: d'una banda permeten el **control** del Govern a través de la informació facilitada, i, de l'altra, en permeten l'**impuls**, ja que tota interpel·lació pot menar a una **moció subsegüent** que insta el Govern a actuar en una determinada direcció.

El termini de què disposa el grup parlamentari o el diputat o diputada que ha formulat la interpel·lació per presentar la moció subsegüent s'allarga fins a les 24 hores posteriors al dia de la substanciació de la interpel·lació. La moció subsegüent presentada s'ha de tractar en la sessió ordinària següent i s'hi poden formular propostes d'esmena per part de tots els grups fins a 1 hora abans de l'inici de la sessió plenària.

Si la moció subsegüent és aprovada, la **moció adoptada** pot instar el Govern —i de fet ho fa generalment— a actuar en un determinat sentit, sobre el qual haurà de retre compte al Parlament, d'acord amb el procediment exposat en l'apartat anterior i regulat per l'article 140 del RPC.

4. El control de compliment

Un cop descrits els instruments d'impuls de l'acció política i de Govern, fent especial atenció als mecanismes de control que inclouen, pertoca ara aprofundir en la força vinculant de les resolucions i mocions adoptades.

Deixant de banda la qüestió abans apuntada del compliment formal de les resolucions i mocions, perquè entenc que ha estat resolta per la reiterada jurisprudència del TC, el que cal analitzar ara és el compliment material d'aquestes iniciatives a través dels informes de control de compliment emesos pel Govern

o de les compareixences. Malgrat ser reiterativa, vull recordar que també el TC ha deixat clar que la valoració del compliment contingut en les respostes del Govern resta exclosa del control jurisdiccional i que només es pot dur a terme en seu parlamentària.

El Tribunal Constitucional ha interpretat reiteradament que la valoració del compliment formal per part del Govern de les resolucions i mocions està exclosa del control jurisdiccional i només es pot dur a terme en seu parlamentària

La valoració sobre el compliment d'una moció o d'una resolució s'ha de deduir d'un debat sobre la qüestió tingut en ple o en comissió. Si el Govern no dóna compliment a les mocions o resolucions o bé ho fa de manera que els diputats no creuen satisfactòria, el Parlament no disposa d'altres mecanismes que el de la desaprovació verbal i, en darrera instància, els d'exigència de responsabilitat política del president i del Govern. En cap cas se'n deriven conseqüències sancionadores tipificades, com tampoc no hi ha procediments d'execució o substitutoris. Si el Ple o la comissió conclou que el Govern no ha donat compliment al mandat parlamentari o que aquest ha estat insatisfactori, no comporta que el Govern hagi de dur-lo a terme. Amb aquesta declaració es clou la tramitació.

És evident que si la moció o resolució insta o demana al Govern que adopti una determinada política específica o bé que dugui a terme una actuació concreta, el Govern té l'obligació d'adoptar les mesures per complir-la, tot tenint present que les actuacions que es deriven d'aquests mandats poden estar envoltades de molts condicionants conjunturals, econòmics o d'altra mena que poden privar de dur a terme una actuació en tota la seva amplitud o en el temps programat, o bé fins i tot d'executar una determinada voluntat en els termes precisos del mandat.

El compliment dels mandats parlamentaris de mocions i resolucions poden estar envoltats de molts condicionants conjunturals, econòmics o d'altra mena

Un exemple concret dels condicionants abans esmentats es produeix quan el Parlament aprova una resolució on s'insta el Govern a fer un infraestructura determinada (escola, hospital, comissaria, etc.). Posteriorment, però, el Parlament aprova la llei de pressupostos que no es dota amb fons per realitzar la infraestructura sol·licitada. No és de rigor, per tant, exigir el compliment estricte d'aquella resolució quan una norma de rang superior dins la jerarquia normativa, i que ha estat aprovada en sessió plenària i per majoria, no ho preveu. Fet que no obsta a la necessitat abans exposada que el Govern informi de les actuacions dutes a terme i que expliciti quina és la seva voluntat, arribat el moment de donar compliment a la Resolució.

En resum, les mocions i resolucions provenen d'actes d'impuls polític del Parlament en termes d'oportunitat política; per consegüent, el Govern ha de disposar la seva activitat al compliment dels mandats expressats. A la fi del termini reglamentari, el Govern elabora i presenta davant la comissió parlamentària que en fa el control, un informe del compliment que s'ha donat a la resolució o moció.

Les mocions i resolucions provenen d'actes d'impuls polític del Parlament, en termes d'oportunitat política, i el Govern ha de disposar la seva activitat al compliment dels mandats expressats

En la mesura que són mandats vinculants políticament, també el judici sobre el seu compliment —si un diputat o grup el sol·licita— es du a terme mitjançant els instruments i procediments previstos en el Reglament del Parlament, i, al capdavant, com ja s'ha dit, serà la comissió o el Ple que després d'un debat amb intervenció de tots els grups expressarà si considera que el Govern hi ha donat compliment.

5. Conclusions

Davant del panorama descrit al llarg de les línies anteriors, quines són les conclusions que en podem extreure? Des de la meua perspectiva, les dificultats i controvèrsies que tant al Parlament com al Govern sorgeixen en aquesta matèria, no tenen el seu origen ni en els instruments establerts pel Reglament del Parlament ni en els mecanismes previstos perquè aquests instruments puguin desenvolupar tot el seu potencial. Cap instrument pot preveure tots i cadascun dels casos que es poden arribar a donar, sinó que s'ha d'entendre com un marc d'actuació que cal modular d'acord amb el principi de lleialtat institucional. Si, a més, com és el cas, ens movem dins l'esfera política, el respecte a les institucions que li donen sentit esdevé cabdal.

Les relacions entre el legislatiu i l'executiu es mouen dins un marc d'actuació que cal modular d'acord amb el principi de lleialtat institucional

L'anàlisi concreta de cadascuna de les legislatures ens explica bona part dels condicionants de la tasca que han de desenvolupar tant el Govern com el Parlament. El nombre de resolucions i mocions adoptades pel Parlament quan el Govern compta amb una àmplia majoria parlamentària és significativament inferior a la xifra de compromisos que el Govern ha d'assumir quan no disposa d'aquest suport majoritari. Paral·lelament, el contingut material dels mandats parlamentaris és més senzill de complir quan s'aproven dins un context d'àmplia majoria.

Contràriament, els grups de l'oposició es troben més reforçats quan es governa en minoria. La necessitat d'arribar a pactes permet l'oposició parlamentària ser més incisiva en les seves demandes, no per desapoderar l'executiu sinó per impulsar-ne la seva acció.

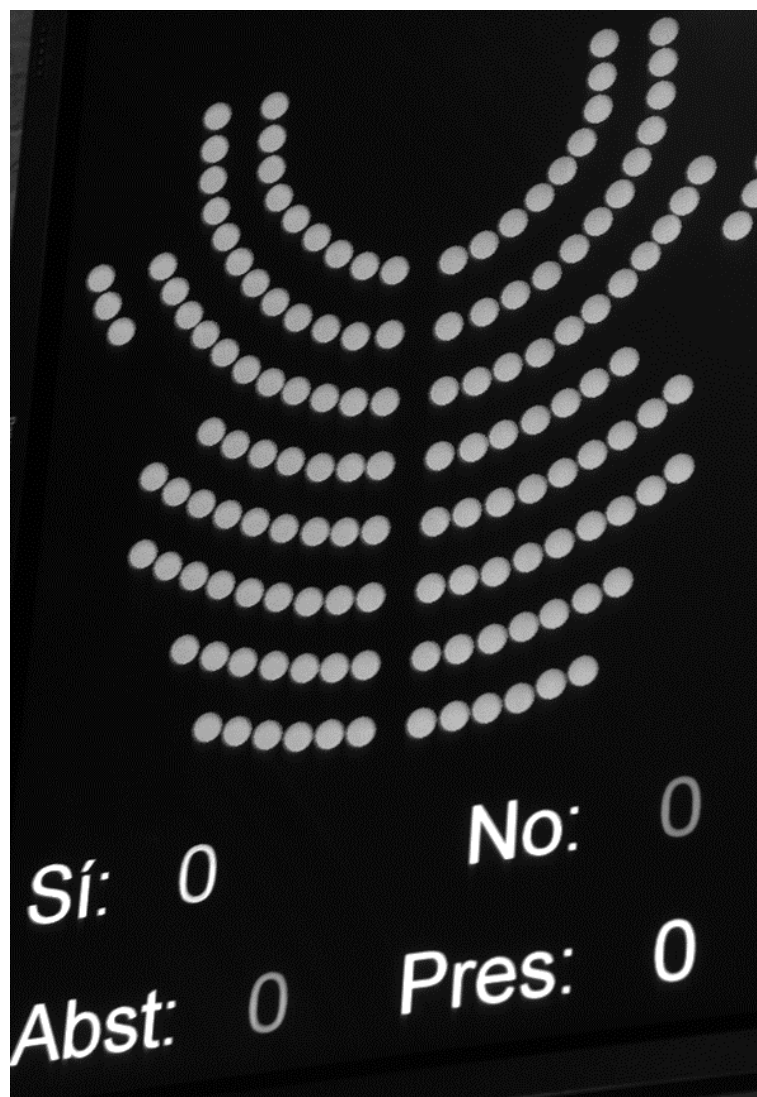


Foto: Eva Guillamet

Quan es governa en minoria, l'oposició parlamentària pot ser més incisiva en les seves demandes —recollides en les mocions i resolucions— per impulsar l'acció governamental

Reflexionar sobre totes aquestes qüestions ens ha de servir, no tant per innovar dins un àmbit àmpliament analitzat, sinó per tornar-lo a situar en la seva justa dimensió. La pràctica diària moltes vegades no ens permet d'allunyar-nos de la problemàtica concreta en què ens trobem immersos, però repensar-la, possiblement, ens farà trobar una solució millor.

6. Algunes xifres

- Nombre de debats específics des de l'aprovació del nou Reglament del Parlament de Catalunya, que va entrar en vigor el gener de 2006.

	Article 134.1 RPC		Article 134.2 RPC	
	VIII Legislatura	IX Legislatura	VIII Legislatura	IX Legislatura
Sol·licitats	3	0	3	2 ³
Celebrats	3	0	2 ⁴	1

- Nombre de resolucions i mocions aprovades per legislatura.

	VI Legislatura	VII Legislatura	VIII Legislatura	IX Legislatura ⁵
Resolucions	1878	341	659	428
Mocions	242	64	75	65

- Nombre de mandats inclosos en les resolucions adoptades després dels debats sobre l'orientació política general del Govern des de la VI Legislatura.

VI Legislatura		VII Legislatura		VIII Legislatura		IX Legislatura	
Número de tramitació	Mandats inclosos	Número de tramitació	Mandats inclosos	Número de tramitació	Mandats inclosos	Número de tramitació	Mandats inclosos
915/VI	75	102/VII	124	70/VIII	127	275/IX	457
1489/VI	101	279/VII	141	301/VIII	180		
				520/VIII	280		

³ El debat sobre l'impuls de la reactivació econòmica i sobre la incidència de l'actuació del Govern en la qualitat dels serveis públics està pendent de substanciació.

⁴ El debat sobre la crisi econòmica sol·licitat per CiU el 22 de febrer de 2010, finalment, va ser retirat atès que el Govern va demanar un debat específic sobre la mateixa qüestió.

⁵ De gener de 2011 a gener de 2012.

L'impuls de l'acció política i de Govern. Anàlisi de les mocions i resolucions del Parlament

Cristina Botella

*Cap de l'Àrea d'Afers Parlamentaris
del Departament de Governació i Relacions Institucionals*

L'article 55.2 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya estableix que “el Parlament exerceix la potestat legislativa, aprova els pressupostos de la Generalitat i controla i impulsa l'acció política i de Govern. És la seu on s'expressa preferentment el pluralisme i es fa públic el debat polític”. La formulació de l'article permet distingir clarament dues funcions parlamentàries: la **legislativa** i la d'**impuls i control** de l'acció política i de Govern.

La funció de control i impuls, però, ha estat generalment subdividida en dos en atenció als diferents instruments establerts per al seu exercici. Així, s'entén que el **control** del Govern i de la seva acció s'exerceix a través de la formulació de **preguntes** (orals en ple, orals en comissió i escrites), **interpel·lacions** i **sol·licituds d'informació**, i amb les **sol·licituds de compareixença**.

Negar la informació sol·licitada, doncs, suposa la vulneració d'un dret fonamental reconegut per l'article 23 de la Constitució espanyola i, per tant, és susceptible de recurs d'empara davant el TC. El TC, però, ha deixat ben clar que la seva missió s'exhaureix en el fet de garantir formalment el dret dels diputats i diputades a obtenir la informació, sense entrar a valorar el contingut material de les respostes (STC 196/1990 i la Interlocutòria del TC 426/1990).

L'**impuls** de l'acció política i de Govern entra en joc quan, arran de la informació obtinguda, els grups parlamentaris formulen propostes que, en cas de ser aprovades per majoria, insten el Govern a fer una determinada actuació i, per tant, condicionen o dirigeixen políticament l'executiu. D'aquesta manera, el Parlament, l'únic titular directe de la sobirania popular, obliga l'executiu a treballar-hi conjuntament per establir els grans objectius polítics i concretar les demandes socials que cal satisfer.

Les eines que, d'acord amb el Reglament del Parlament (RPC), es disposen per impulsar l'acció política i de Govern són, fonamentalment, les **resolucions** (originades per les propostes de resolució i pels debats generals o específics) i les **mocions** (originades per les interpel·lacions). No s'ha d'oblidar, però, que les resolucions i mocions adoptades pel Parlament, d'acord amb la reiterada jurisprudència del TC abans esmentada, no tenen caràcter de ius cogens, és a dir, no generen obligacions contra les quals es puguin recórrer davant la jurisdicció ordinària, sinó que despleguen tots els seus efectes en l'esfera política.

Les resolucions i mocions són instruments d'impuls que insten generalment el Govern a fer una determinada actuació i a retre comptes del seu compliment davant el Parlament, d'acord amb els terminis fixats pel Reglament del Parlament de Catalunya (RPC). En aquest sentit, la Mesa del Parlament ha entès sempre que no es pot entrar a enjudiciar el **compliment formal** d'una resolució o moció fins que no s'ha exhaurit el darrer dels seus terminis. Pel que fa al **contingut material** de la resolució o moció, l'article 140.4 del RPC determina

que correspon a la comissió competent per raó de la matèria el control del compliment de la moció. És, doncs, en l'àmbit de la comissió on es debat si el contingut de la informació tramesa o facilitada pel Govern s'ajusta a les demandes contingudes en el text de la resolució o la moció aprovades.

En definitiva, les mocions i resolucions provenen d'actes d'impuls polític del Parlament en termes d'oportunitat política. Conseqüentment, el Govern ha de disposar la seva activitat al compliment dels mandats expressats, però el compliment dels mandats parlamentaris de mocions i resolucions estan sotmesos a molts condicionants conjunturals, econòmics o d'altre tipus. Per tant, les relacions entre el legislatiu i l'executiu es mouen dins un marc d'actuació que cal modular d'acord amb el principi de lleialtat institucional.

Er impuls dera accion politica e de Govèrn. Anàlisi des mocions e resolucions deth Parlament

Cristina Botella

*Cap der Airau d'Ahèrs Parlamentaris
deth Departament de Governacion e Relacions Institucionaus*

Er article 55.2 der Estatut d'autonomia de Catalonha establís que “eth Parlament exercís era potestat legislativa, apròve es pressupòsti dera Generalitat e contròtle e impulse era accion politica e de Govèrn. Ei era sedença a on s'exprimís preferentaments eth pluralisme e a on se hè public eth debat politic”. Era formulacion der article que permet distinguir claraments dues foncions parlamentàries: era **legislativa** e era d'**impuls e contraròtle** dera accion politica e de Govèrn.

Era foncion de contraròtle e impuls, totun, ei estada generauments dividida en dus per rapòrt as diferents estruments establids entath sòn exercici. Atau, se compren qu'eth **contraròtle** deth Govèrn e dera sua accion s'exercís a traucèrs dera formulacion de **qüestions** (oraus en plen, oraus en comission e escrites), **interpellacions** e **sollicituds d'informacion**, e damb es sollicituds de comparucion.

Negar era informacion sollicitada, donques, represente era violacion d'un dret fonamentau arreconeishut per article 23 dera Constitucion espanhòla e, donques, ei quauquarren susceptible de recors d'aparament deuant deth TC. Eth TC, totun, a deishat fòrça clar qu'era sua mission s'agote en hèt de garantir formauments eth dret des deputats e deputades a obtier era informacion, sense entrar a avalorar eth contengut materiau des responses (STC 196/1990 e era Interlocutòria deth TC 426/1990).

Er **impuls** dera accion politica e de Govèrn entre en jòc quan, ara seguida dera informacion obtenguda, es grops parlamentaris formulen prepauses que, en cas d'èster aprovades per majoritat, solliciten ath Govèrn de hèr ua determinada accion e, donques, condicionen o dirigen politicaments er executiu. D'aguesta manèra, eth Parlament, eth solet titular dirècte dera sobeiranetat populara, oblige ar executiu a trabalhar-i amassa entà establir es grani objectius politics e concretar es demandes socials que cau satisfèr.

Es estruments que, cossent damb eth Reglament deth Parlament (RPC), se dispòsen entà impulsar era accion politica e de Govèrn son, fonamentauments, es **resolucions** (originades pes prepauses de resolucion e pes debats generaus o especifics) e es **mocions** (originades pes interpellacions). Cau non desbrembar, totun, qu'es resolucions e mocions adoptades peth Parlament, cossent damb era reïterada jurisprudéncia deth TC abans mencionada, non an caràcter de ius cogens, ei a díder, non genèren obligacions contra es que se pogue recórrer deuant dera jurisdiccion ordinària, mès que despleguen toti es sòns efèctes en escastre politic.

Es resolucions e mocions son estruments d'impuls que solliciten generauments eth Govèrn a hèr ua determinada accion e a rénder compdes deth sòn compliment ath Parlament, cossent damb es terminis fixadi peth Reglament deth Parlament de Catalonha (RPC). En aquest sens, era Mesa deth Parlament qu'a comprenut cada viatge que non se pòt entrar a jutjar eth

compliment formau d'ua resolucion o mocion enquia que non s'a agostat eth darrèr des sòns terminis. Per çò qu'ei deth **contengut materialu** dera resolucion o mocion, er article 140.4 deth RPC que determine que correspon ara comission competenta per arrason dera matèria eth contraròtle deth compliment dera mocion. Ei, donques, en encastre dera comission a on se debat s'eth contengut dera informacion remanada o facilitada peth Govèrn s'ajuste as demanes contengudes en tèxte dera resolucion o dera mocion aprovada.

En definitiva, es mocions e resolucions provien d'actes d'impuls politic deth Parlament en tèrmes d'escadença politica. Alavetz, eth Govèrn que deu disposar era sua activitat ath compliment des mandats exprimidi, mès eth compliment des mandats parlamentaris de mocions e resolucions son sometudi a fòrça condicions conjontoraus, economiques o d'aute tipe. Alavetz, es relacions entre eth legislatiu e er executiu se mòn laguens un marc d'accion que cau modular cossent damb eth principi de leiautat institucionau.

El impulso de la acción política y de Gobierno. Análisis de las mociones y resoluciones del Parlamento

Cristina Botella

*Jefa del Área de Asuntos Parlamentarios
del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales*

El artículo 55.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña establece que “el Parlamento ejerce la potestad legislativa, aprueba los presupuestos de la Generalitat y controla e impulsa la acción política y de Gobierno. Es la sede donde se expresa preferentemente el pluralismo y se hace público el debate político”. La formulación del artículo permite distinguir claramente dos funciones parlamentarias: la **legislativa** por un lado, y la de **impulso y control** de la acción política y de Gobierno por el otro.

La función de control e impulso, sin embargo, ha sido generalmente subdividida en dos en atención en los diferentes instrumentos establecidos para su ejercicio. Así, se entiende que el **control** del Gobierno y de su acción se ejerce a través de la formulación de **preguntas** (orales en pleno, orales en comisión y escritas), **interpelaciones** y **solicitudes de información**, y a través de las **solicitudes de comparecencia**.

Denegar la información solicitada, supone, pues, la vulneración de un derecho fundamental reconocido por el artículo 23 de la Constitución Española y, por lo tanto, es susceptible de recurso de amparo ante el TC. El TC, sin embargo, ha dejado bien claro que su misión se agota en el hecho de garantizar formalmente el derecho de los diputados y diputadas a obtener la información, sin entrar a valorar el contenido material de las respuestas (STC 196/1990 y Auto del TC 426/1990).

El **impulso** de la acción política y de Gobierno entra en juego cuando, a raíz de la información obtenida, los grupos parlamentarios formulan propuestas que, en caso de ser aprobadas por mayoría, instan al Gobierno a emprender una determinada actuación y, por lo tanto, condicionan o dirigen políticamente al ejecutivo. De esta manera, el Parlamento, el único titular directo de la soberanía popular, obliga al ejecutivo a trabajar conjuntamente para establecer los grandes objetivos políticos y concretar las demandas sociales que hay que satisfacer.

Las herramientas que, de acuerdo con el Reglamento del Parlamento (RPC), se disponen para impulsar la acción política y de Gobierno son, fundamentalmente, las **resoluciones** (originadas por las propuestas de resolución y por los debates generales o específicos) y las **mociones** (originadas por las interpelaciones). No se debe olvidar, sin embargo, que las resoluciones y mociones adoptadas por el Parlamento, de acuerdo con la reiterada jurisprudencia del TC antes mencionada, no tienen carácter de ius cogens, es decir, no generan obligaciones contra las cuales se pueda recurrir ante la jurisdicción ordinaria, sino que despliegan todos sus efectos en la esfera política.

Las resoluciones y mociones son instrumentos de impulso que instan generalmente al Gobierno a emprender una determinada actuación y a rendir cuentas de su cumplimiento ante el Parlamento, de acuerdo con los plazos fijados por el Reglamento del Parlamento de Cata-

luña (RPC). En este sentido, la Mesa del Parlamento ha entendido siempre que no se puede entrar a enjuiciar el **cumplimiento formal** de una resolución o moción hasta que no se haya agotado el último de sus plazos. Con respecto al **contenido material** de la resolución o moción, el artículo 140.4 del RPC determina que corresponde a la comisión competente en razón de la materia a tratar el control del cumplimiento de la moción. Es, pues, en el ámbito de la comisión donde se debate si el contenido de la información enviada o facilitada por el Gobierno se ajusta a las demandas contenidas en el texto de la resolución o la moción aprobadas.

En definitiva, las mociones y resoluciones provienen de actos de impulso político del Parlamento en términos de oportunidad política. Consiguientemente, el Gobierno debe disponer su actividad al cumplimiento de los mandatos expresados, pero dicho cumplimiento de los mandatos parlamentarios de mociones y resoluciones está sometido a muchos condicionantes coyunturales, económicos o de otro tipo. Por lo tanto, las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo se mueven dentro de un marco de actuación que hay que modular de acuerdo con el principio de lealtad institucional.

The promotion of political and government action. Analysis of motions and resolutions of Parliament

Cristina Botella

*Head of Parliamentary Affairs
of the Department of Government and Institutional Relations*

Article 55.2 of the Statute of Autonomy of Catalonia states that “the Parliament exercises legislative power, approves the budget of the Generalitat and controls and promotes political and government action. It is the real headquarters for the expression of pluralism and political debate.” The wording of the article, then, sets clearly apart two different parliamentary functions: the **law-making** function on the one hand, and that of **promoting and controlling** the Government’s political and governing action.

The promoting and controlling function, however, has been further subdivided into two in accord with the several instruments set out for its exertion. Thus, it is generally understood that **control** over the Government and the Government’s action is exerted through the formulation of **questions** (oral questions in plenary sessions, oral questions in committee sessions and questions in writing), **appeals** and **requests for information**, and through **requests for appearance**.

Denial to provide the information requested results, then, in a violation of the fundamental right recognized by Article 23 of the Spanish Constitution and is, therefore, subject to appeal before the Constitutional Court of Appeal (CCA). The CCA, however, has made it clear that the goal of the Court expires in fact in formally guaranteeing the right of Members of Parliament to obtain information with no further assessment of the material content of the information supplied (Judgment 196/1990 and Proceedings CCA 426/1990).

The **promotion** of political and government action comes into play when, as a result of the information thus supplied, political groups in Parliament agree on the formulation of proposals for action which, if approved by a majority, urge the government to take a certain course of action and, therefore, influence or direct the Government’s political performance. Thus the Parliament, in fact the sole direct holder of the people’s sovereignty, forces the executive to work hand in hand so as to set political goals at large and to pinpoint social demands to be met.

Following the Regulations of Parliament (RP), the tools available to promote political and government action are then **resolutions** (deriving from proposals and debates general and specific) and **motions** (deriving from appeals). It must be borne in mind, however, that the resolutions and motions adopted by Parliament, according to jurisprudence by CCA above, are not peremptory norms (not subject to *jus cogens*), namely, do not generate obligations against which there be further appealing steps available before the ordinary courts, but rather that they exhaust all their effects in the political sphere.

Resolutions and motions are instruments to urge the Government to take up certain actions as well as to subject the Government’s performance to the Parliament’s supervision, as fol-

lows from the formalities set by the Regulation of Parliament (RP). In this regard, it is generally understood that the **formal execution** of a resolution or motion must not be supervised until all deadlines and formalities have been met. As for the **material content** of a certain resolution or motion, Article 140.4 of RP determines that it is the due Parliament Committee as results from the content-matter incumbent that is in charge of supervision. It is therefore within the range of the incumbent committee that it is established whether the content of the information provided by the Government meets the demands contained in the text of the resolution or motion adopted.

In short, motions and resolutions come from actions to promote the Government's political activity in terms of political opportunity. Consequently, the Government's execution must conform to the mandates thereof established, even if compliance with the mandates of Parliamentary motions and resolutions may waver according to circumstances and the favorable or unfavorable economic conditions. The cooperation between the legislative and the executive is, thus, framed within a certain span of activity where possibilities available must be agreed upon though the principle of institutional loyalty.

L'impulsion de l'action politique et gouvernementale. Analyse des motions et des résolutions du Parlement

Cristina Botella

*Directrice du Direction des Affaires Parlementaires
du Departament de Governació i Relacions Institucionals
(Gouvernement et relations institutionnelles)*

L'article 55.2 du Statut d'autonomie de Catalogne établit que : "Le Parlement exerce le pouvoir législatif, approuve le budget de la Generalitat, contrôle et encourage l'action politique et de gouvernement. Il est le siège où le pluralisme est de préférence exprimé et le lieu où le débat politique est rendu public." La formulation de cet article permet de distinguer clairement les deux fonctions parlementaires : celle **législative** et celle qui est **d'encourager et de contrôler** l'action politique et gouvernementale.

La fonction consistant à encourager et à contrôler a généralement été sous-divisée en deux fonctions, au regard des différents instruments établis pour son exercice. Ainsi, on entend que le **contrôle** du gouvernement et de son action s'exerce par le biais des **questions** (orales en assemblée plénière, orales au sein des commissions ou écrites), **interpellations** et **demandes d'information** et grâce aux **demandes d'audition**.

Refuser l'information demandée implique donc une violation d'un droit fondamental reconnu à l'article 23 de la Constitution espagnole et, par conséquent, susceptible d'un «recours d'empara» devant le Tribunal Constitucional [recours formé devant le Tribunal Constitucional (Tribunal constitutionnel ou TC) pour violation des droits et libertés fondamentales par toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt légitime]. Le TC a toutefois parfaitement rappelé que sa mission se limite à garantir le droit des députées et des députés d'obtenir l'information, sans entrer dans un examen du contenu matériel des réponses (sentence du TC 196/1990 et interlocutoire du TC 426/1990).

La mission d'**encourager** l'action politique et gouvernementale entre en jeu lorsque, au vu de l'information recueillie, les parlementaires formulent des propositions qui, si elles sont approuvées à la majorité, obligent le gouvernement à engager une action déterminée et conditionnent et dirigent l'action politique du pouvoir exécutif. Par là, le Parlement, seul détenteur de la souveraineté populaire, oblige le pouvoir exécutif à travailler conjointement afin de fixer les grands objectifs politiques et de définir les demandes sociales auxquelles il convient de répondre.

Les outils disponibles pour encourager l'action politique et gouvernementale, en accord avec le règlement du Parlement (RPC), sont essentiellement les **résolutions** (découlant des propositions de résolutions et des débats de nature générale et spécifique) et les **motions** (découlant des interpellations). Force est toutefois de ne pas oublier que les résolutions et les motions adoptées par le Parlement, conformément à la jurisprudence confirmée du TC précitée, n'ont pas le caractère jus cogens, c'est-à-dire qu'elles ne font naître aucune obligation sus-

ceptible d'un recours devant les juridictions ordinaires, et qu'elles ne sont assorties d'effets que dans la sphère politique.

Les résolutions et les motions sont des instruments généralement destinés à encourager le gouvernement à agir dans un sens déterminé et à rendre compte de leur respect devant le Parlement, conformément aux délais fixés par le règlement du Parlement de Catalogne (RPC). En ce sens, le bureau du Parlement a toujours considéré qu'il n'est pas possible d'engager une action en justice pour exiger el **respect formel** d'une résolution ou d'une motion, tant que le dernier de ses délais n'est pas arrivé à son terme. Pour ce qui est du **contenu matériel** de la résolution ou de la motion, l'article 140.4 du RPC stipule que le contrôle du respect de la motion incombe à la commission compétente au regard de la matière considérée. Partant, c'est donc au sein de la commission qu'est débattue la question de savoir si le contenu de l'information transmise ou fournie par le gouvernement est conforme aux demandes contenues dans le texte de la résolution ou de la motion approuvée.

En définitive, les motions et résolutions proviennent d'actes adoptés pour encourager la politique du Parlement. Par conséquent, l'activité du gouvernement est de garantir le respect des mandats tels que définis, sachant que le respect des mandats parlementaires des motions et résolutions dépend essentiellement des aléas conjoncturels, économiques ou autres. De fait, les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif s'inscrivent dans un cadre d'action qu'il importe de moduler sur la base du principe de loyauté institutionnelle.