



MINISTERIO
DE JUSTICIA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
REGISTRO GENERAL

Entrada: **13560-2017**
Fecha: **28/07/2017**

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE CONSTITUCIONAL Y
DERECHOS HUMANOS

RI 64/2017

AL PLENO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Abogado del Estado, en representación del Sr. Presidente del Gobierno, debidamente habilitado según certificación que adjunta, ante el Tribunal Constitucional comparece y **DICE:**

Que en nombre del Presidente del Gobierno, interpone recurso de inconstitucionalidad contra el apartado segundo del art. 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña en la redacción dada por la reforma parcial aprobada por el Pleno de dicha Institución el 26 de julio de 2017 publicada en el Diario Oficial de Cataluña núm. 7421A de 27 de julio de 2017.

Se invoca, desde este momento, el artículo 161.2 de la Constitución española (CE) y el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) a fin de que se produzca la suspensión de la aplicación del precepto impugnado.

El presente recurso se fundamenta en los siguientes

ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 26 de julio de 2017 el Parlamento de Cataluña aprobó la modificación del Reglamento del Parlamento de Cataluña, en concreto aprobó una nueva redacción del apartado segundo del art. 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña relativo a la tramitación por el procedimiento de lectura única de las proposiciones de Ley.

CORREO ELECTRÓNICO:

actconstitucional@mjusticia.es

C/ San Bernardo nº 45
28015 MADRID
TEL.: 91 390 22 58



Segundo.- El Consejo de Ministros celebrado el día 28 de julio de 2017 decidió solicitar del Sr. Presidente del Gobierno la promoción del recurso de inconstitucionalidad contra el apartado segundo del art. 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, según la redacción dada por la modificación de 26 de julio de 2017 (se acompaña certificado del citado Acuerdo como **DOCUMENTO N° 1**).

El mismo día 28 de julio de 2017, el Sr. Presidente del Gobierno decidió interponer recurso de inconstitucionalidad contra el apartado segundo del art. 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña en la redacción dada por la modificación de 26 de julio de 2017 publicada en el Diario Oficial de Cataluña núm. 7421A, de 27 de julio de 2017 (se acompaña dicho Acuerdo como **DOCUMENTO N° 2**).

Tercero.- Con fecha 27 de julio de 2017, la Comisión Permanente del Consejo de Estado emitió el dictamen favorable n° 722/2017 sobre la interposición del presente recurso, tal y como dispone el art. 22.6 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (se acompaña el dictamen como **DOCUMENTO N° 3**).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- Objeto del recurso:

- El objeto:

Es objeto del presente Recurso de Inconstitucionalidad el apartado segundo del art. 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, en la redacción dada por la modificación de 26 de julio de 2017 al variar, de forma sustancial, los presupuestos habilitantes para la tramitación por el procedimiento de lectura única de las proposiciones de Ley. La nueva redacción aprobada es la siguiente:



“2. El grupo parlamentario promotor de una proposición de ley puede solicitar su tramitación por el procedimiento de lectura única. Le corresponde al Pleno del Parlamento acordarla, a propuesta de la Mesa, una vez oída la Junta de Portavoces o a iniciativa de esta, siempre que la proposición de ley cumpla los supuestos habilitantes que establece el Apartado 1.

Modificando la anterior redacción cuyo tenor era:

2. Las proposiciones de ley firmadas por todos los grupos parlamentarios pueden ser tramitadas en lectura única por el Pleno del Parlamento o por una comisión, de conformidad con lo establecido por el apartado 1. Una vez ejercida la iniciativa y planteada la petición para que sea tramitada en lectura única, la Mesa del Parlamento ordena la publicación de la proposición de ley y su remisión al Gobierno, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 111.2.

Las diferencias sustanciales entre ambas redacciones son:

1.- En la redacción anterior se requería el consenso de todos los grupos parlamentarios al referirse a una proposición de Ley firmada por todos ellos; en la actual sólo se requiere la iniciativa de uno Grupo Parlamentario, excluyendo al resto de Grupos.

2.- En la redacción anterior se hacía una expresa referencia al art. 111.2, en cuanto que el proyecto de Ley pudiera implicar un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos de la Comunidad Autónoma.

El art. 135 que regula el procedimiento en lectura única se integra dentro del Reglamento del Parlamento de Cataluña, en la sección dedicada a las especialidades del procedimiento legislativo. Junto a este procedimiento se regulan en esta sección por su especialidad: (i) Los proyectos y las proposiciones de ley de desarrollo básico del Estatuto de autonomía de Cataluña (ii) El proyecto de ley de presupuestos (iii) La reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña (iv) La delegación en las comisiones de la competencia legislativa plena (v) La



tramitación de las iniciativas legislativas populares y (vi) El procedimiento para la consolidación de la legislación vigente.

Todas estas singularidades del procedimiento legislativo tienen dos notas en común: (i) un supuesto de hecho de aplicación definido por la singularidad del contenido de la iniciativa legislativa y (ii) derivado del anterior y por esa misma singularidad de la iniciativa una modificación del procedimiento legislativo ordinario suprimiendo o añadiendo trámites.

Ello no obstante el Reglamento no determinaba de forma expresa si en el procedimiento en lectura única eran admisibles o no enmiendas ya a la totalidad ya al articulado.

Desde la V legislatura se han tramitado en el Parlamento Catalán trece proposiciones de Ley por el procedimiento de lectura única (expedientes: 202-00025/11, 211-00001/09, 202-00081/08, 202-00117/06, 202-00195/06, 202-00201/06, 270-00022/06, 202-00028/05, 202-00137/05, 202-00142/05, 202-00149/05, 270-00033/05) , en todas ellas las proposiciones presentadas por todos los grupos parlamentarios conjuntamente se aprobaron por unanimidad sin que se planteara la posibilidad de presentar enmiendas dado el carácter unánime de la proposición de Ley.

La nueva redacción dada al apartado segundo del art. 135, al excluir la necesaria unanimidad de todos los grupos parlamentarios sin prever la posibilidad de presentar enmiendas a la totalidad y/o al articulado, lesiona el contenido esencial del derecho de los parlamentarios consagrado en el art. 23.2 de la Constitución Española, así como el art. 29 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que regulan el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes al impedir el trámite de enmiendas, en los términos que a continuación expondremos.

No obstante, antes de entrar en su desarrollo, y sin incurrir en la configuración del recurso de inconstitucionalidad como preventivo o prospectivo, creemos necesario poner de manifiesto las circunstancias en que la reforma del reglamento se ha presentado y aprobado, así como la finalidad declarada de dicha reforma por el Grupo Parlamentario Junts pel Sí (GPJS) como



grupo proponente, del grupo parlamentario Candidatura d'Unitat Popular (CUP) que lo ha votado favorablemente, y del propio Gobierno de la Generalidad de Cataluña.

- La finalidad declarada de la reforma: facilitar el referéndum inconstitucional de autodeterminación:

Es un hecho notorio y de general conocimiento (se acompaña como **DOCUMENTO N° 4** distintas informaciones aparecidas en los medios de comunicación) que la finalidad última de la reforma del artículo 135.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña objeto de impugnación es posibilitar que un solo grupo parlamentario -GPJS con la cooperación de la CUP- pueda imponer la aprobación de leyes por el Parlamento catalán que den aparente cobertura legal -aunque groseramente inconstitucional- al referéndum que reiteradamente han anunciado, tanto GPJS, la CUP, como el Gobierno de la Generalidad, para el próximo 1 de octubre de 2017.

Así, a título de ejemplo, el 28 de febrero de 2017, al tiempo de presentarse la reforma, el Sr. Gerard Gómez, diputado de Junts pel Sí afirmó que con ello se trataba de acortar los plazos al máximo para que el Constitucional no tenga tiempo de impedir la aprobación de la ley de la transitoriedad jurídica, que es la que contemplará pasar del marco legal español al catalán. Junts pel Sí justificó esta propuesta de cambio de reglamento por la ofensiva del Estado contra el proceso. *"Estamos viendo cómo se van recibiendo requerimientos judiciales a la Mesa del Parlament para evitar que se debata en el Parlamento. Pues sí, estamos en una situación excepcional donde la democracia en Cataluña está amenazada. Por lo tanto, humildemente, esta mayoría, que tiene un compromiso con el electorado, lo que quiere es que el Parlamento pueda seguir haciendo a lo que se comprometió en las urnas"*.

El 7 de marzo de 2017, la Sra. Anna Gabriel, diputada de la CUP afirmó *"Si es necesario la lectura única para la ley del referéndum, ya decimos ahora que sí, que estamos dispuestas a hacerlo"*, finalidad que reafirmó en el debate previo a la aprobación de la reforma reglamentaria:



Nosotros apoyaremos una reforma del Reglamento si sirve para levantar las barreras a este pueblo para autodeterminarse, claro que sí. Y además, si sirve para responder al estado de excepción que quiere instaurar el Estado español, apoyaremos una reforma del Reglamento, claro que sí. Y si sirve para que la gente pueda votar el 1 de octubre, apoyaremos una reforma del Reglamento, claro que sí. (pág. 24 transcripción en bruto de la sesión del día 26 de julio de 2017, que se aporta como **DOCUMENTO N° 5**)

El 8 de marzo en sesión de control en el Parlamento de Cataluña, el Sr. Carles Puigdemont, Presidente de la Generalidad, afirmó que es "*perfectamente legal y perfectamente formal [reformular el reglamento del Parlamento]... que busca otros caminos para hacer posible aquello que este Parlamento—este Parlamento— ha aprobado como consecuencia del voto de los ciudadanos de Cataluña el 27 de septiembre.*" (DSPC núm. 56 XI Legislatura).

Dentro de la deriva absolutamente antidemocrática del GPJS y del GPCUP, así como del propio Gobierno Catalán, se ha revelado manifiestamente incómoda para su propósito secesionista la existencia del derecho de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes políticos, consagrado en el art. 23.2 CE y 29.2 EAC, y de los procedimientos parlamentarios que regulan dicho derecho.

Dicho propósito se evidencia ahora a través de una reforma que lamina el derecho y el uso parlamentario catalán desde la aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña en 1981, esto es la búsqueda del consenso y la unanimidad para la tramitación de las proposiciones de Ley por el cauce del procedimiento de lectura única.

A lo expuesto se une la finalidad declarada de que dicha reforma del Reglamento de la Cámara sea el cauce de aprobación de regulaciones que pretenden dar cabida no sólo a un referéndum de autodeterminación, sino a una auténtica ruptura de la Nación Española, a través de las normas que han sido denominadas "*Ley del Referéndum*" y "*Ley de transitoriedad jurídica*", respectivamente.



- Sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitución relativa al proceso secesionista en Cataluña:

Desde la STC 259/2015 por la que se declaró inconstitucional la resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI de 9 de noviembre de 2015 sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015, la jurisprudencia del TC ha sido constante y reiterada en prohibir cualquier actuación de las instituciones de Cataluña tendentes a llevar a efecto el proyecto secesionista en Cataluña. Así, sin ánimo de ser exhaustivos la STC 90/2017 y los AATC 170/2016, 179/2016, 141/2016 y especialmente el ATC de 14 de febrero de 2017, dictado en el incidente de ejecución promovido por el Gobierno de la Nación, anuló la Resolución 306/X1 del Parlamento de Cataluña sobre la orientación política general del Gobierno, donde, se expresaban los diferentes pasos de la denominada "hoja de ruta" del proceso secesionista, entre las que se encuentran la aprobación de la denominada "*Ley del Referéndum*" y la sustitución de la legalidad constitucional a través de la denominada "*Ley de transitoriedad jurídica*".

Segundo.- De la tramitación de la reforma del reglamento:

Con fecha 28 de febrero de 2017 el Grupo Parlamentario de Junts pel Si presentó una propuesta de reforma del Reglamento del Parlamento de Cataluña (publicada en el BOPC núm. 352 de 9 de marzo de 2017) que, entre otros artículos, daba nueva redacción al apartado segundo del art. 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña relativo a la tramitación por el procedimiento de lectura única de las proposiciones de Ley; así la redacción propuesta era la siguiente:

"2. No obstante lo establecido en el Apartado 1, a solicitud del Grupo Parlamentario promotor y de acuerdo con la Junta de Portavoces, podrá proponer que una proposición de ley sea tramitada directamente en lectura única. La tramitación en lectura única se acordará por el Pleno del Parlamento".



Admitida a trámite la propuesta de modificación, se acordó su tramitación por la Comisión del Reglamento del Parlamento por el procedimiento de urgencia extraordinaria. De esta tramitación podemos destacar que, después de un periodo inicial de enmiendas a la totalidad que fueron rechazadas y, después de ser rechazadas, también con fecha 11 de mayo de 2017, todas las comparecencias propuestas por los grupos parlamentarios distintos del proponente GPJS, bajo el argumento de considerar que los realmente expertos en el Reglamento del Parlamento de Cataluña eran los letrados del Parlamento de Cataluña (pág. 4 del Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña de 11 de mayo de 2017 portavoz de GPJS Sr. Turull) se inició un primer trámite de enmiendas al articulado.

Con fecha 21 de junio de 2017 la Junta de Letrados del Parlamento de Cataluña, en aplicación del art. 9.1 a) de Los Estatutos de Régimen y Gobierno Interior del Parlamento de Cataluña (BOPC nº 454/06 y nº 518/08) que dispone que la Junta de letrados ha de ser consultada en cualquier reforma del reglamento parlamentario y de sus normas supletorias o interpretativas, emitió sus observaciones y propuestas técnicas y jurídicas a la propuesta reforma del reglamento (**DOCUMENTO N°6**). De estas observaciones procede destacar:

Consideración general II:

“El carácter de norma básica y estructural que tiene el Reglamento le atribuye una función sustantiva que va más allá de los aspectos procedimentales o procesales. Los reglamentos parlamentarios son el instrumento mediante el que se articula y se expresa la función representativa de los diputados y diputadas y, en este sentido, son “materialmente” la principal norma configuradora del ius in officium parlamentario que garantiza el derecho fundamental del Artículo 23 de la Constitución, derecho que en un sistema democrático incluye de manera especial la protección de los derechos de las minorías”.

Así mismo recuerda (Consideración General II) que por este carácter de norma básica y estructural es conveniente que:



“cuente con el consenso más amplio posible (como ha sido la regla habitual en las sucesivas reformas del Reglamento del Parlamento de Cataluña), a pesar de no ser imprescindible, y sea especialmente cuidadoso y riguroso en su formulación con el fin de evitar situaciones que puedan comprometer el buen funcionamiento de los órganos parlamentarios o crear dudas interpretativas innecesarias respecto a su aplicación que puedan incidir negativamente en el desarrollo del trabajo parlamentario y del de los servicios del Parlamento”.

Y sobre la propuesta de reforma del apartado segundo del art. 135 del Reglamento (pág. 20 y ss. de las Observaciones) señalan:

- 1.- La función atípica que se atribuye a la Junta de Portavoces ocupando, en la propuesta, una posición de interlocución con el Pleno de la Cámara que corresponde a la Mesa del Parlamento.
- 2.- La posibilidad de presentar enmiendas si se opta por el procedimiento de lectura única; en este sentido, después de destacar que la redacción del Reglamento del Parlamento Catalán tiene su origen en la redacción del art. 150.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados respecto del cual la Mesa del Congreso admite el trámite de enmiendas, señala que si bien el Tribunal Constitucional no recoge expresamente la necesidad de enmiendas en los procedimientos de lectura única, sí remarca (cita la STC 185/2016) *“la relevancia constitucional que podría tener, por lo que se refiere al ius in officium de los parlamentarios, prescindir de algunos de los trámites necesarios o privar a los diputados o a los Grupos Parlamentarios de las facultades reglamentariamente establecidas.”*, para concluir recordando que se habían presentado enmiendas a la modificación para permitir la presentación de enmiendas en los procedimientos de lectura única de proposiciones de Ley.
- 3.- La posibilidad de pedir dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias, considerando que sí puede ser pedido.



4.- Sobre los requisitos que debe reunir la proposición de Ley para ser tramitada por esta vía, considera aplicables los dos supuestos del apartado 1 del art. 135 del Reglamento (simplicidad o naturaleza de la propuesta) ya que en caso contrario *“una mayoría parlamentaria tendría la capacidad de aplicarlo en cualquier circunstancia como alternativa al procedimiento legislativo ordinario, con evidente perjuicio de los derechos de las minorías.”*

Y concluyen proponiendo la siguiente redacción del apartado 2 del art. 135 del Reglamento:

2. El grupo parlamentario promotor de una proposición de ley puede solicitar su tramitación por el procedimiento de lectura única. Le corresponde al Pleno del Parlamento, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces o a iniciativa de esta, acordarla, siempre que la proposición de ley cumpla los supuestos habilitantes que establece el Apartado 1. Si el Pleno acuerda la tramitación en lectura única, se procederá de acuerdo con lo establecido en el Apartado 3.

Con fecha 6 de julio de 2017 fue emitido el Dictamen 7/2017 del Consejo de Garantías Estatutarias sobre la propuesta de modificación del apartado segundo del art. 135 del Reglamento del Parlamento, a petición de los Grupos Parlamentarios Socialista y de Ciudadanos del Parlamento de Cataluña, en el seno del procedimiento de reforma reglamentaria. Dicho Dictamen fue publicado en el BOPC nº 462 de 10 de julio de 2017, y se aporta como **DOCUMENTO N 7**.

Del precitado dictamen destacamos:

- 1.- Sobre los supuestos de “simplicidad y naturaleza” de la iniciativa, que su omisión determinaría la inconstitucionalidad de la modificación.
- 2.- Que la reforma no excluye la necesidad de calificación por la Mesa, ni la obligatoria publicación de la iniciativa.



3.- Sobre la existencia de trámite de enmiendas, considera que sería preferible que la reforma incorporara un trámite de enmiendas de manera explícita, después de señalar que, a diferencia del Congreso y el Senado -donde al igual que en el Parlamento catalán no existe expresamente trámite de enmiendas pero el uso parlamentario lo ha consagrado-, el uso parlamentario catalán excluye la admisión de enmiendas en los procedimientos de lectura única.

Sobre este último punto el Dictamen señala (después de afirmar que la doctrina constitucional permite la adopción del procedimiento en lectura única con mayoría simple de la Cámara respectiva) que aquellos reglamentos autonómicos que excluyen expresamente el trámite de enmiendas suelen exigir para su adopción una mayoría cualificada (unanimidad o mayoría absoluta).

A raíz del Dictamen del Consejo de Garantías, se abrió un nuevo trámite de enmiendas (BOPC núm. 475 de 21 de julio de 2017). En dicho trámite, cuatro grupos parlamentarios (Socialista [núm. 1 de modificación], Popular [núm. 1 de modificación y adición], Ciudadanos [núm. 2 de adición,] y Cataluña si que es pot [núm. 15 de modificación]) solicitaron la incorporación expresa del trámite de enmiendas en el procedimiento de lectura única de proposiciones de Ley. A su vez el Grupo Parlamentario Junts Pel Si presentó la enmienda que posteriormente fue aceptada, dando lugar a la redacción actual de apartado segundo del art. 135 del Reglamento.

El pasado 26 de julio de 2017 tuvo lugar el pleno del Parlamento de Cataluña que aprobó la reforma. La reforma fue publicada inicialmente en el Boletín oficial del Parlamento de Cataluña número 484, jueves 27 de julio páginas 3 y siguientes, y posteriormente, puesto que la disposición final segunda de la reforma preveía que “esta reforma parcial del Reglamento del Parlamento entra en vigor el mismo día de su publicación en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, en el Diario número 7421A de 27 de julio. En dicho pleno se rechazaron todas las enmiendas que pretendían introducir de forma expresa el trámite de enmiendas en el procedimiento de lectura única, solicitada por todos los grupos parlamentarios excepto JPS y la CUP (Dossier del Pleno, Sesión 40, Martes 25 de julio de



2017, segunda parte, enmiendas reservadas para la defensa en el pleno y enmiendas subsiguientes al Dictamen del Consejo de Garantías: enmienda 1 bis [Grupo Socialista], enmienda 2 bis [Grupo Parlamentario Popular], enmienda 3, 5 y 5 bis [Grupo Parlamentario Cataluña Si que es Pot], enmienda 6 ter [Grupo Parlamentario de Ciudadanos] **se adjunta como DOCUMENTO N° 8**, BOPC núm. 431 de 7 de junio de 2017 [enmiendas reservadas] núm. 475 de 21 de julio de 2017 [enmiendas subsiguientes al Dictamen del Consejo de Garantías]

Del debate en el pleno destacamos que los Grupos Parlamentarios que presentaron enmiendas a la redacción del apartado 2 del art. 135 remarcaron el carácter esencial de la admisión de un trámite de enmiendas y que el objetivo de la reforma no es otro que coartar el *ius ad officium* de los Parlamentarios, así:

José María Espejo-Saavedra Conesa (Grupo Parlamentario de Ciudadanos):

Nos sacamos un reglamento de la manga para tapar la boca a la oposición y de golpe aprobar las leyes que queramos sin debates, sin enmiendas, en cinco minutos te presento y en cinco minutos te apruebo: el reglamento mordaza, el reglamento mordaza del Parlament de Catalunya.

Aquí hemos tramitado hace no mucho una ley para la creación de la comarca del Lluçanès que se ha tramitado como una ley normal, como debe ser, por supuesto: con sus enmiendas, con sus ponencias, etcétera. Pero para cambiar de golpe el régimen jurídico de Cataluña, toda la legislación, todas las instituciones, por lectura única, en cinco minutos y por urgencia extraordinaria. (pág. 5 transcripción en bruto).

Ferran Pedret i Santos (Grupo Parlamentario Socialista):

Claro, el problema es que algunos de estos obstáculos, desde la perspectiva de la mayoría parlamentaria, son y se configuran como derechos de los grupos parlamentarios: la posibilidad de que la iniciativa se publique, la posibilidad de que



se puedan presentar enmiendas a la iniciativa legislativa, la posibilidad de solicitar un dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias respecto a esta iniciativa legislativa, en definitiva, garantías que lo son, no únicamente para los diputados y diputadas, para preservar su ius in officium, es decir, la posibilidad de acceder a los cargos públicos en igualdad de condiciones, y de ejercerlos también, de desarrollarlos en igualdad de condiciones, si no que sobre todo son garantías, que lo son del derecho a la participación política a través de representantes, es decir, garantías que son de los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña.

...

Porque esto no iba, como algún portavoz ha pretendido, de facilitar que un grupo parlamentario promoviese una iniciativa y poder solicitar la lectura única; iba de suprimir todos los trámites parlamentarios posibles de forma que la cosa pudiese pasar rápida y fina, digamos, sin que nadie pudiese decir ni pío; iba de eso, de un auténtico atropello.

...

Nos dice el Consejo de Garantías Estatutarias también que valoran que “sería deseable que el artículo 135” –que es donde está el meollo del asunto, ¿eh?, la lectura única- “previese de manera explícita el trámite y las condiciones del ejercicio relativo a la potestad para presentar enmiendas, totales o parciales a las proposiciones de ley, así como a los proyectos de ley, por parte de los grupos parlamentarios” (pág. 8 y ss. Transcripción en Bruto).

Joan Coscubiela Conesa (Grupo Parlamentario Catalunya Si Que es Pot):

Además, con esta estrategia para responder al autoritarismo antidemocrático del PP, haciendo exactamente lo mismo, ustedes se están pasando de frenada, porque se niegan a que al procedimiento de lectura única se le pueda presentar enmiendas (pág. 14 Transcripción en Bruto).

Después del debate y sometidas a votación las enmiendas, fueron rechazadas todas aquellas que proponían la incorporación expresa de un trámite de enmiendas, en contra de la



recomendación del Consejo de garantías Estatutarias, de tal manera que queda constancia expresa de la voluntad de la mayoría de la Cámara autonómica de no admitir enmiendas en los procedimientos de lectura única de proposiciones de Ley, lo que se considera inconstitucional por vulneración del art. 23.2 CE y 29.1 EAC.

Tercero.- Inconstitucionalidad por vulneración del art. 23. 2 CE y 29.1 EAC:

(i) El derecho de enmienda como parte fundamental del artículo 23.2 CE

El derecho de enmienda de los diputados se conforma como auténtico contenido central del derecho de participación del artículo 23.2 CE, tal como recuerdan las SSTS 119/2011 y 136/2011.

Para la STC 119/2011, el derecho de participación en asuntos públicos, o *ius in officium*, afecta a toda una serie de situaciones y de facultades de los parlamentarios a través los cuales éstos ejercen su representación participando en la función legislativa. Estas facultades incluyen la presentación de propuestas legislativas, la discusión en el debate parlamentario público sobre los temas sobre los que versa el debate interviniendo en el mismo para la mejora de los textos mediante el derecho de voto.

La STC 119/2011 resuelve un recurso de amparo presentado por Senadores del Grupo Parlamentario Socialista contra un acuerdo de la Mesa del Senado de diciembre de 2003 por el que se admitían a trámite unas enmiendas presentadas por el Grupo Popular, entonces mayoritario, al proyecto de ley orgánica complementaria de la Ley de Arbitraje. Las enmiendas del Grupo Popular, que fueron posteriormente incorporadas al texto de la norma, tenían como objeto modificar el Código Penal para tipificar nuevos delitos, entre el que se encontraba el delito de convocatoria ilegal de elecciones ilegales o consultas populares por vía de referéndum.

El FJ 9 de dicha sentencia afirma que



“el derecho de enmienda que pertenece a los parlamentarios, en este caso Senadores, no es un mero derecho reglamentario, sino un auténtico contenido central de su derecho de participación del art. 23.2 CE. En efecto, el derecho de participación, el ius in officium afecta a toda una serie de situaciones de parlamentarios en las que los órganos rectores de las Cámaras deben respetar la función representativa no por tratarse como facultades que lo que es ejercer correctamente a los representantes populares dicha representación participando en la función legislativa. Esto impone hacer posible la presentación de propuestas legislativas, la discusión en el debate parlamentario público sobre los temas sobre los que versa ese debate interviniendo en el mismo la mejora de los textos mediante la introducción de enmiendas, y respetar su derecho a expresar su posición mediante la introducción de enmiendas, y respetar su derecho su derecho a expresar su posición mediante la introducción de más enmiendas haga imposible la presentación de alternativas y su defensa. Los Reglamentarios parlamentarios, de acuerdo con la Constitución, deben articular los procedimientos pero siempre respetando el ejercicio del ius in officium en todas sus fases.”

Esta STC es particularmente relevante porque, basándose en la jurisprudencia anterior, en la que el TC había sido más permisivo con la posibilidad de enmiendas incongruentes (FJ 5, en el que cita la STC 23/1990 y los AATC 275/1993 y 118/1999), llega a la conclusión de la necesidad de una correlación mínima entre el texto de la iniciativa legislativa y la enmienda presentada por los parlamentarios. En el caso por el que solicitaba el amparo, el TC reconoce lo que era una evidencia, que existía una absoluta desconexión.

La jurisprudencia posterior ha confirmado la línea establecida por la STC 119/2011 e incluso el TC considera desde entonces la posibilidad de presentación de enmiendas como un elemento esencial que sirve para valorar si una determinada medida supone una vulneración del núcleo esencial de la función representativa. Así, se puede citar la STC 36/2014, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad presentado por un número suficiente de Senadores del Grupo Parlamentario Socialista contra nuevas disposiciones del Reglamento de las Cortes



de Castilla La Mancha por las que se modificaba el régimen retributivo de los diputados autonómicos. En el FJ 9 c) de dicha STC, el TC recuerda que los recurrentes no han puesto de manifiesto que la Cámara no haya podido desempeñar las funciones que tiene constitucional y estatutariamente asignadas, puesto que

“no se constata menoscabo de la función legislativa o de control de la acción de gobierno, como reconoce la STC 57/2011, de 3 de mayo, no se obstaculiza la tramitación de enmiendas, en coherencia con la STC 119/2011, de 5 de julio, ni se pone limitaciones a la solicitud de información, a la formulación de preguntas o a la petición de comparencias, en los términos reconocidos en la STC 74/2009, de 23 de marzo”

Tal como recuerda la jurisprudencia, el *ius in officium* es reconocido en el artículo 23.2 CE como un derecho fundamental de configuración legal y *“que esa configuración corresponde a los reglamentos parlamentarios, a los que compete regular y ordenar los derechos y atribuciones que ostentan sus miembros”* (así, entre otras, la STC 27/2000, citada por la STC 129/2013). En consecuencia, en la medida en que la configuración legal de ciertos derechos fundamentales, como el de participación política, depende de lo establecido por la propia norma reglamentaria, resulta fundamental que los reglamentos permitan adecuadamente la participación política de los representantes en todas sus facultades, en el marco de lo establecido por la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

(ii) Jurisprudencia constitucional relativa al procedimiento de lectura única:

De la jurisprudencia que vamos a exponer se deduce que el TC ha considerado legítima la tramitación por el procedimiento de lectura única con reducción de plazos y trámites, siempre y cuando se salvaguarde los derechos de los diputados conforme al art. 23.2 CE. Así mismo, ha considerado legítima la tramitación por este cauce cuando concurren los presupuestos habilitantes cuya apreciación, salvo supuestos de notoria evidencia, corresponde a la propia Cámara.



La STC 129/2013 resuelve un recurso de inconstitucionalidad presentado por más de 50 Diputados del Grupo Socialista en el Congreso en relación con la Ley de Cortes de Castilla y León 9/2002 que fue aprobada por lectura única.

EL FJ 10 de la STC alude a que:

“el principio democrático consagrado por nuestra Constitución (art. 1.1 CE) impone que la formación de la voluntad se articule a través de un procedimiento en que opera el principio mayoritario y, por tanto, la consecución de una determinada mayoría como fórmula para la integración de voluntades concurrentes [SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 5; 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2 c) y 209/2012, de 14 de noviembre, FJ 2]. Por otra parte, hemos declarado que el derecho fundamental del artículo 23.2 CE es un derecho de configuración legal, y que esa configuración responde a los reglamentos parlamentarios, a los que les compete regular y ordenar los derechos y atribuciones que ostentan sus miembros (STC 27/2000, de 31 de enero, FJ 4)”.

Algo muy similar establece la STC 119/2011 en su FJ 9 citado anteriormente.

En dicha STC se establece claramente que (i) el procedimiento de lectura única tiene carácter extraordinario (FJ 10); y que (ii) las “lesiones denunciadas por los recurrentes sólo podrán traer causa del incumplimiento de los supuestos en los que el Reglamento parlamentario permite acudir a este procedimiento excepcional, esto es, cuando su naturaleza lo aconseje o la simplicidad de su formulación lo permita” (FJ 10).

Es preciso tener en cuenta que los recurrentes alegaron que la norma aprobada era inconstitucional por haber optado por un procedimiento inadecuado, el de la lectura única, por lo que el TC debía limitarse a valorar si se daban los supuestos contemplados en el reglamento de la Cámara para poder acudir al procedimiento. En el caso que nos ocupa, se está planteando por el contrario la inconstitucionalidad de las propias normas reglamentarias



que regulan la lectura única de proposiciones de Ley al excluir la posibilidad de presentar enmiendas a la totalidad y/o al articulado.

Tal como recuerda la STC 103/2008, que a su vez cita jurisprudencia anterior, las normas constitucionales y parlamentarias que regulan la elaboración de las leyes tienen carácter instrumental respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico, el del pluralismo político. Por ello, resulta fundamental que la formación de la voluntad de las Cámaras sea acorde con el principio de pluralismo político, que requiere, en cualquier caso, que los derechos de participación de las minorías no sean vulnerados. En el mismo sentido, la STC 136/2011 recuerda que tanto la iniciativa legislativa como el procedimiento parlamentario son instrumentos al servicio de la participación política y, por tanto, cauce para el ejercicio de la soberanía popular del conjunto de los ciudadanos en el Estado democrático participando en los asuntos públicos a través de sus representantes.

La STC 103/2008, de 11 de septiembre, resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, de “convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para la alcanzar la paz y la normalización política”.

En su FJ 5, la STC examina la denuncia por supuesta inadecuación del procedimiento parlamentario de lectura única empleado para la elaboración de la Ley. En el caso que era objeto del recurso, el proyecto de ley fue tramitado por el procedimiento de lectura única a instancia del Gobierno Vasco (sin autorización previa de la Cámara) a pesar de que el propio Reglamento del parlamento Vasco vedaba dicha a tramitación a proyectos que afectaran a los derechos fundamentales de los ciudadanos (en este caso, afectaba al derecho fundamental de participación pública).

Por ello, la STC concluye que “ello vicia de inconstitucionalidad a la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, pues, como acabamos de recordar, es doctrina constitucional pacífica y reiterada que “(l)as normas constitucionales y parlamentarias que regulan la elaboración de



las leyes tienen carácter instrumental respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 CE), de suerte que la “inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras (STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1” (STC 97/2002, de 25 de abril, FJ 2) Y la alteración sustancial se ha producido en el presente caso, en tanto que, con infracción del Reglamento del Parlamento Vasco, se ha impuesto a la Cámara la tramitación de la Ley impugnada a través de un procedimiento en el cual resultan notablemente limitadas las posibilidades de participación de las minorías en el proceso de elaboración de la norma, no por acuerdo unánime de la Mesa del Parlamento, sino en virtud de una decisión del Gobierno Vasco”.

En dicho FJ se pone de manifiesto la relación entre la formación de la voluntad de la Cámara y una tramitación limitadora de la participación de las minorías. Parece además que, a pesar de que se produjo un incumplimiento de la propia norma reglamentaria, cobra especial relevancia que la limitación sea impuesta por el Gobierno, que se contrapone al caso de propuesta mediante acuerdo unánime de la Mesa, supuesto en que dicha limitación de los derechos de la minoría hubiera estado justificada.

Por lo tanto, las normas reglamentarias que buscan limitar el debate así como la posibilidad de presentación de enmiendas por parte de los parlamentarios, pueden suponer una vulneración del artículo 1.1 de la Constitución y del artículo 23.2 CE, en cuanto que suponen una limitación del derecho de participación política de los parlamentarios.

(iii) El proceso de formación de la voluntad de la Cámara exige el ejercicio del derecho de enmienda en el procedimiento de lectura única:

La jurisprudencia del TC analizada requiere la existencia de un plazo de enmiendas en los procedimientos de lectura única para considerar que, a pesar de la excepcionalidad y singularidad del procedimiento, no se vulnera la garantía del art. 23.2 CE.



La jurisprudencia analizada sobre la vulneración del artículo 23.2 CE resuelve, bien recursos de amparo planteados por parlamentarios como consecuencia de una actuación de los órganos parlamentarios (principalmente la Mesa) que los recurrentes consideran lesiva del *ius in officium*, bien recursos de inconstitucionalidad contra normas que se han aprobado por lectura única a pesar de que, según los recurrentes, se ha hecho un uso inadecuado de dicho procedimiento, al no existir los presupuestos habilitantes o regular materia vedada a la lectura única.

La jurisprudencia ha analizado diversos asuntos en los que se denunciaba una posible vulneración del artículo 23.2 CE como consecuencia de la utilización del procedimiento de lectura única. Así, la reciente jurisprudencia contenida en las SSTC 185 y 215/2016 establece que el acortamiento de los trámites y los plazos del procedimiento legislativo sólo tienen relevancia constitucional cuando su alcance sea de tal magnitud que haya alterado de forma sustancial el proceso de formación de voluntad de las Cámaras, pues ello habría, en consonancia, afectado al ejercicio de las funciones representativas inherentes al estatuto de los parlamentarios.

En el supuesto contemplado por las SSTC citadas, que aludían al procedimiento legislativo para la aprobación de una proposición de ley –la LOTC– por urgencia y lectura única en el Congreso, el TC consideró que no existía dicha vulneración en la medida en que no se obstaculizaron o limitaron las facultades que corresponden en el procedimiento legislativo a los diputados y a los grupos parlamentarios en los que se integran. Al no limitarse dichas facultades, no resultó afectado el núcleo esencial de su *ius in officium*, ni por lo tanto el procedimiento empleado alteró de forma sustancial el proceso de formación de la voluntad de la Cámara.

Y ello fue así porque, en el Congreso de los Diputados, la lectura única supone una reducción sustancial de los plazos así como la reducción del número de debates (mediante la eliminación del debate en comisión), pero no se impide la presentación de enmiendas, tanto de totalidad como de articulado (a título de ejemplo se aportan, en soporte informático, dado el volumen de la documentación, como **DOCUMENTO N° 9**, los expedientes de procedimientos en



lectura única de diversas legislaturas en los que el Congreso de los Diputados admite, como uso parlamentario, la presentación de enmiendas a la totalidad y al articulado).

Las SSTC 185/2016 y 218/206 resuelven recursos de inconstitucionalidad planteados por el Gobierno Vasco y la Generalitat de Cataluña respectivamente, en relación con la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho. Los dos Gobierno autonómicos aludieron como motivo de inconstitucionalidad la tramitación como lectura única de la proposición de ley.

La STC 185/2015, en su FJ 4, desarrolla los argumentos de las partes para, en el FJ 5, recordar la jurisprudencia relativa a las decisiones parlamentarias referidas al acortamiento de los trámites y plazos del procedimiento legislativo en los siguientes términos: “(i) no está constitucionalizado ningún procedimiento legislativo abreviado para la tramitación de proyectos normativos caracterizados por la urgencia, salvo una regla temporal para la tramitación en el Senado de los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados (art. 90.3 CE), por lo que dicha regulación queda, entonces, encomendada a los reglamentos de las Cámaras [STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10 e)]; (ii) que una reducción del tiempo de tramitación no priva a las Cámaras del ejercicio de su función legislativa, ya que incide sólo sobre su cronología, ni tiene por qué traducirse en merma alguna de los principios constitucionales que han de informar el procedimiento legislativo en cuanto procedimiento de formación de voluntad del órgano (STC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 13); (iii) que una decisión de estas características debe tener una aplicación tal que afecte por igual a todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en evitación de que se ocasione un tratamiento desigual o discriminatorio (ATC 35/2001, de 23 de febrero, FJ 5); y (iv) que tal reducción del tiempo de tramitación sólo podrá llegar a tener relevancia constitucional cuando su alcance sea de tal magnitud que haya alterado, no de cualquier manera, sino de forma sustancial, el proceso de formación de la voluntad de una Cámara, habiendo afectado, en consecuencia, al ejercicio de la función representativa inherente al estatuto del parlamentario [SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10 e); y 44/2015, de 5 de marzo, FJ 2]” (STC 143/2016, de 19 de septiembre, FJ 3)”.



A continuación, la STC 185/2016 examina la existencia de los presupuestos habilitantes (la lectura única tiene como requisitos que la naturaleza de la iniciativa lo aconseje o que la simplicidad de su formulación lo permita). El TC afirma que: “Desde la perspectiva de control que nos corresponde de tales decisiones parlamentarias hemos de desestimar la denunciada infracción del art. 150 RCD, pues no le es dado a este Tribunal, por respeto a la autonomía de las Cámaras sobre los procedimientos que se desarrollan en su seno (STC 49/2008, FJ 15), reemplazar la voluntad y el criterio de oportunidad de la Mesa del Congreso de los Diputados al proponer la tramitación de la proposición de ley por el procedimiento en lectura única, ni la del Pleno de adoptar dicha decisión.” A pesar de ello, el TC afirma a continuación que no se observa arbitrariedad en la valoración de la existencia de los presupuestos habilitantes por parte de los órganos parlamentarios.

Finalmente, el FJ 5 alude a que las normas reglamentarias no exigen la existencia de consenso para la tramitación por lectura única de una determinada iniciativa, y recuerda la jurisprudencia del TC sobre la excepcionalidad de las mayorías cualificadas, al “reconocer que la norma generalmente seguida en los procedimientos parlamentarios es el recurso a la mayoría simple, siendo la excepción la previsión de mayorías cualificadas en aras de obtener un mayor consenso para proteger más eficazmente los derechos e intereses de las minorías o con otro objetivo razonable (SSTC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 7, y 238/2012, FJ 4)”.

La STC 215/2016 se remite a los argumentos expuestos en la STC 185/2016 (con coincidencia de los números de los FJ: FJ 4 y 5).

La STC 238/2012 incide en esta misma línea jurisprudencial. Los recurrentes argumentaban la inadecuada selección del procedimiento de lectura única para la tramitación de una reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial en el Congreso de los Diputados. Dicha tramitación supuso una reducción de plazos, pero ello no impidió a los grupos parlamentarios presentar enmiendas, por lo que el TC entendió que, en la medida en que las enmiendas se discutieron y rechazaron en la sesión plenaria, no existió vicio alguno que afectara esencialmente al proceso de formación de la voluntad de la Cámara.



Se deduce de todo lo anterior que la presentación de enmiendas se configura como un elemento esencial cuya eliminación puede determinar la existencia de vicios en la formación de voluntad de las Cámaras por vulneración del derecho de participación de los representantes parlamentarios.

La STC 238/2012 resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por un número suficiente de Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso contra la Ley Orgánica 2/2004, de 28 de diciembre, de modificación de la ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Los recurrentes basaban la inconstitucionalidad de la norma en la inadecuada selección del procedimiento legislativo de lectura única, al alegar que no concurrían las presupuestos habilitantes.

En su FJ 4, el TC, tras recordar el procedimiento para la adopción del acuerdo de lectura única en el Congreso, establece que es fundamental analizar las consecuencias que tiene la adopción de un determinado procedimiento para la formación de la voluntad de la Cámara y los derechos de participación de los parlamentarios: “las consecuencias que se asocian a la adopción del procedimiento de lectura única, y que tienen que ver con los límites que se introducen en el debate parlamentario de la ley, así como en la posibilidad de introducir enmiendas en el Senado, no hurtan automáticamente a las Cámaras las posibilidades de debate posterior como parecen pretender los recurrentes, sino que habrán de analizarse, caso por caso, si se acredita que la adopción de este tipo de procedimiento alteró de algún modo el proceso de formación de la voluntad parlamentaria (STC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 5). En este caso tal circunstancia no ha quedado en absoluto acreditada por los recurrentes que, al contrario, han tenido la oportunidad de intervenir en los debates relativos a la adopción o no del propio procedimiento de lectura única, así como en el debate a la totalidad relativo a la aprobación del proyecto de ley orgánica”.

A continuación, en el FJ 5, el TC analiza la reducción de plazos para la presentación de enmiendas, que fue alegada por los recurrentes. El TC afirma que, además de existir circunstancias objetivas que justificaban la reducción de plazos, “esta reducción no impidió al



grupo parlamentario a que pertenecían los recurrentes presentar diez de las catorce enmiendas, una de ellas de devolución, al proyecto de ley (“Boletín Oficial de las Cortes Generales”, Congreso de los Diputados, serie A, núm. 17-3, de 4 de diciembre de 2004), enmiendas que se discutieron y rechazaron en la sesión plenaria de 9 de diciembre de 2004. Por tanto, tampoco podría hablarse de inconstitucionalidad de la ley debido a este motivo, ya que no ha existido vicio alguno que afecte “esencialmente al proceso de formación de la voluntad de los parlamentarios” (por todas STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9, y doctrina allí citada).” Queda claro así la vinculación entre el proceso de formación de la voluntad de la Cámara y la posibilidad de presentar enmiendas.

Finalmente, y en cuanto al procedimiento de lectura única en un pleno extraordinario, el TC declara a continuación que “estaríamos en presencia de unos actos de trámite “insertos en un procedimiento parlamentario cuya eventual inobservancia sólo podría alcanzar relevancia constitucional y, por tanto, viciar de inconstitucionalidad la ley resultante cuando, como hemos señalado anteriormente y debemos reiterar ahora, esas inobservancias alterasen de modo sustancial el proceso de formación de voluntad de una Cámara” (FJ 4 de la STC 176/2011)”.

En un sentido similar, la STC 143/2016 resuelve un amparo suscitado como consecuencia de la reducción de plazos en la tramitación de unos presupuestos generales de la Comunidad de Asturias. En ese caso, el TC resolvió que no existió daño para el recurrente en la medida en que no se omitió ningún trámite parlamentario, y especialmente se pudo, y ello se menciona expresamente, presentar enmiendas al proyecto de ley. La ausencia de posibilidad de presentación de enmiendas puede constituir pues, a tenor de esta línea jurisprudencial, un daño para el ejercicio de las funciones representativas.

La STC 143/2016 resuelve un recurso de amparo promovido por el Grupo Parlamentario de Foro Asturias contra el acuerdo de la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias de diciembre de 2012, en relación con la aprobación del cronograma del Proyecto de Ley del Principado de Asturias de Presupuestos Generales para 2013.



El grupo recurrente alegó en su demanda el carácter irrazonable de los plazos contenidos en el cronograma para desarrollar las funciones de examen, enmienda, aprobación y control respecto de la ley de presupuestos generales. La STC, en su FJ 6, establece que: “no se han concretado aquellos aspectos en que esa reducción ha impedido o limitado ese ejercicio y, a tenor de la actividad concretamente desarrollada en esa tramitación, se acredita una activa participación durante todo su desarrollo, ya que ha tenido la posibilidad efectiva de pedir numerosas comparecencias y participar en las mismas, ha presentado enmiendas a la totalidad y parciales y ha participado en los debates de elaboración de la Ley. En estas condiciones, verificado que el acortamiento de plazos lo fue en relación con todos los grupos parlamentarios, no se ha omitido ningún trámite parlamentario, no se ha excluido la posibilidad de participación del grupo recurrente y ante la falta de acreditación de la existencia de un daño real y efectivo en el núcleo de su función representativa en el sentido de que se hubiese alterado, no de cualquier manera, sino de forma sustancial, el ejercicio de la función representativa inherente al estatuto del parlamentario, que hay que concluir que no ha concurrido la vulneración alegada del art. 23.2 CE.”

Podemos concluir que, a tenor de la jurisprudencia examinada, cuando el TC ha entrado a analizar la vulneración del art. 23.2 CE en cuanto a limitación o privación del “*ius ad officium*”, ha determinado que, en cuanto se mantuviere la posibilidad de presentar enmiendas, aunque se hubieran reducido los plazos y trámites, no se consideraba vulnerado dicho derecho.

Esta conclusión es clara en relación con las Cortes Generales (ATC 9/2012 aparte de las sentencias ya citadas) pero también cuando ha tenido que conocer de impugnaciones relativas a parlamentos autonómicos y se ha alegado esta posible vulneración (v.gr. Asturias STC 143/2016).

La única aparente excepción la encontramos en la STC 27/2000 en cuanto se refiere a un supuesto excepcional: una ley de naturaleza paccionada y negociada (entre los Territorios Históricos del País Vasco y la propia Comunidad Autónoma Vasca) amparado por una norma de rango legal, como era el proyecto de ley de adaptación de metodología de determinación



de las aportaciones de las diputaciones forales a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma Vasca.

Dicha sentencia dispone:

*En efecto, como acertadamente advierte el representante legal del Parlamento Vasco, recordando la doctrina sentada en la citada STC 76/1988, es cabalmente la naturaleza negociada y paccionada de los Proyectos de Ley que establecen las aportaciones económicas de las Diputaciones Forales a la Hacienda General del País Vasco o, en su caso, las que fijan la metodología para su determinación por periodos plurianuales (como mínimo trienales) la que explica y justifica la previsión, en los arts. 22.8 y 29 LTH, de un procedimiento legislativo de **lectura única** en el que no se admite, en consecuencia, la presentación de enmiendas al Proyecto de Ley (de conformidad con el art. 29.1, párrafo 2, LTH, "el Parlamento aprobará o rechazará el Proyecto en debate y votación de totalidad sin que puedan tramitarse enmiendas de ninguna clase").[...]*

De dicha sentencia se puede deducir, *a sensu contrario* que, salvo que exista una expresa justificación excepcional en el procedimiento en lectura única, la garantía del art. 23.2 CE exige la posibilidad de presentar enmiendas, es más, incluso en el caso debatido se preveía la posibilidad de presentar observaciones a su articulado por los Grupos Parlamentarios que son, materialmente, enmiendas y que fue uno de los argumentos empleados por el Tribunal Constitucional para considerar no infringido el art. 23.2 CE.

Así los recurrentes argumentaban que la prohibición de presentar enmiendas al proyecto de ley suponía una limitación ilegítima del *ius in officium* del artículo 23 CE. Frente a este argumento, el TC recuerda que la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunales de la Comunidad Autónoma Vasca y los órganos forales de sus Territorios Históricos y el acuerdo de la Mesa de octubre de 1984, establecía un plazo para la presentación de escritos de alegaciones por parte de los grupos parlamentarios, sin admitir modificaciones en el procedimiento legislativo posterior: En consecuencia, el FJ 6 establece que dicha prohibición de presentación de enmiendas no es ilegítima:



En efecto, el Grupo parlamentario al que pertenecen los parlamentarios recurrentes ha tenido, al igual que el resto de Grupos parlamentarios vascos, la oportunidad, en primer lugar, de presentar alegaciones escritas en relación con el contenido del Proyecto de Ley en cuestión, expresando en su caso las razones de su discrepancia con el mismo; posteriormente, convocado ya el Pleno para el debate y votación de totalidad, ha tenido su turno de intervención oral, durante un tiempo igual que el resto de Grupos parlamentarios, a fin de fijar su posición política sobre el Proyecto de Ley y las razones de su rechazo; finalmente, ha podido intervenir en la decisión última de la aprobación o rechazo del Proyecto de Ley, participando en la votación del mismo.

Parece pues un elemento relevante la posibilidad de participación de los Grupos Parlamentarios a través de las alegaciones cuando el procedimiento veda la posibilidad de presentar enmiendas al proyecto de ley. A pesar de la posibilidad de participación mediante la intervención en el debate y la posterior votación, esta STC, anterior a las anteriormente citadas, ya apunta a la conveniencia de establecer mecanismos de participación añadidos que traten de compensar la prohibición de presentación de enmiendas en los supuestos excepcionales en que tal posibilidad fuera conforme con el art. 23.2 CE.

- (iv) **La reforma reglamentaria supone una limitación del derecho de enmienda impuesta por la mayoría sobre la minoría que no existía en la anterior regulación**

En el caso que nos ocupa, la práctica parlamentaria del Parlamento de Cataluña desde la V legislatura, como hemos señalado al principio de nuestro escrito, es que todas las proposiciones de Ley tramitadas por el procedimiento de lectura única han sido presentadas y aprobadas por unanimidad de todos los Grupos Parlamentarios, lo que hacía innecesario el trámite de enmiendas.

La reforma que se introduce en el punto segundo del artículo 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña afecta de forma esencial a todo el procedimiento de lectura única en



dicha Cámara, pues supone una limitación de las facultades de los parlamentarios que hasta la reforma no existía. De acuerdo con la redacción original del artículo 135.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, la lectura única en los casos de proposiciones de ley estaba limitada a las proposiciones que hubieran sido firmadas por todos los grupos parlamentarios. La firma conjunta de todos los grupos hacía razonablemente suponer que todos los parlamentarios, integrados en los diferentes grupos, habían llegado a un acuerdo sobre el texto de la proposición de ley, y por lo tanto no necesitaba ser objeto de enmienda.

Es preciso, finalmente, tener en cuenta también una consecuencia derivada del carácter político de los órganos parlamentarios. En el caso en que la reforma del reglamento llegue a aplicarse, la Mesa propondrá al Pleno el acuerdo de tramitación en lectura única cuando la primera valore, por simple mayoría, la existencia de los presupuestos habilitantes. El Pleno, por su parte, acordará, también por simple mayoría, la tramitación por lectura única. En el caso en que las mayorías simples de la Mesa y del Pleno coincidan -como suele ser por otra parte habitual-, se impedirá la presentación de enmiendas a las iniciativas que se tramiten por el procedimiento de lectura única. Por lo tanto, los derechos de la minoría se verían vulnerados al impedir la presentación, debate y votación de enmiendas a proposiciones de Ley. Al impedir el ejercicio del derecho de participación política de los representantes de los ciudadanos, la formación de la voluntad de la Cámara se verá también viciada, a tenor de la jurisprudencia citada, puesto que la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo puede viciar de inconstitucionalidad la ley objeto de tramitación, cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras» (así, Sentencias núms. 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 5º; y 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5º).

Una vez aprobadas estas normas reglamentarias, el daño para los derechos fundamentales de los parlamentarios se puede reproducir tantas veces como quiera la mayoría, que podrá alterar, por simple mayoría, la formación de la voluntad de la Cámara.

No es baladí traer a colación que, en aquellos sistemas parlamentarios autonómicos en los que no se exigen mayorías cualificadas para acordar o proponer la lectura única, se ha optado por



disposiciones o prácticas parlamentarias que permiten la presentación de enmiendas aunque no esté expresamente prevista, como ocurre en el Congreso.

Por el contrario, en los reglamentos de parlamentos autonómicos en los que se veda la posibilidad de enmiendas cuando se tramitan por lectura única, es habitual que los propios reglamentos:

- Dificulten la propuesta de la lectura única, como es el caso de Andalucía, que exige acuerdo unánime de la Junta de Portavoces, o de Cantabria, que exige unanimidad de la Mesa.
- Dificulten la aprobación del acuerdo de tramitación de lectura única, como es el caso del Reglamento de la Junta General de Asturias, que requiere que el pleno se pronuncie con una mayoría de dos tercios, o la mayoría absoluta en la Asamblea de Extremadura, o el voto favorable de tres quintas partes de los diputados del Parlamento de las Islas Baleares.
- Excluyan expresamente determinadas materias, como es el caso del Reglamento del Parlamento Vasco cuando la propuesta proceda del Gobierno vasco, o de la Asamblea de Madrid. En el primer caso quedan expresamente excluidos los proyectos de ley que afecten al ordenamiento de las instituciones de la Comunidad Autónoma, al régimen jurídico de las instituciones forales, al régimen electoral de los derechos, deberes y libertades de la ciudadanía, En el caso de Madrid, quedan expresamente excluidas las iniciativas legislativas populares y de ayuntamientos, las reformas del Estatuto y los presupuestos generales de la Comunidad.

En todos estos supuestos, se entiende que toda limitación de facultades de los parlamentarios debe ser considerada como extraordinaria y, por lo tanto, debe incluir una serie de requisitos para que la mayoría no impida de forma habitual y abusiva el ejercicio legítimo de los derechos de la minoría.



Por lo que respecta a la regulación valenciana, única regulación autonómica que excluye el trámite de enmiendas sobre la que existe un pronunciamiento del TC, este no entra a analizar la adecuación al orden constitucional del reglamento en cuanto a la eliminación de enmiendas, sino que se limita a analizar la concurrencia de los presupuestos habilitantes.

Así la STC 153/2016, de 22 de septiembre, resolvió un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por un número suficiente de Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso contra la Ley 4/2013, de 27 de noviembre, de supresión de la prestación de los servicios de radiodifusión y televisión de ámbito autonómico, de titularidad de la Generalitat. Los recurrentes argumentaban que se procedió a la tramitación de la mencionada ley por el procedimiento de lectura única sin que concurrieran las condiciones habilitantes de la lectura única. Al igual que en la posterior STC 185/2016, el TC argumentó que no debía reemplazar la voluntad de la Mesa al proponer la tramitación ni la del Pleno en aprobarlo. Por otra parte, tras recordar que la simplicidad de la formulación no exige consenso político o simplicidad en las repercusiones públicas de la norma tramitada, consideró que no existía lesión por vicios en el procedimiento de aprobación (FJ 3c).

Cabe recordar que el TC sólo valoraba la constitucionalidad de la ley 4/2013, en los términos estrictos planteados por los recurrentes, que argumentaban la inexistencia de presupuestos habilitantes sin que entrase por ende a valorar las disposiciones del reglamento reguladoras de la tramitación por lectura única.

(v) Conclusión:

En la regulación original del artículo 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, por la que sólo las proposiciones de ley firmadas por todos los grupos parlamentarios podían ser aprobadas por lectura única, no existía quiebra alguna del derecho de participación política, pues se entendía razonablemente que los grupos no tenían interés alguno en presentar enmiendas a una iniciativa cuya autoría compartían. Por el contrario, al posibilitar la nueva redacción del apartado 2 del artículo 135 de dicha norma la tramitación por lectura única de cualquier iniciativa –en los supuestos de que existan unos presupuestos habilitantes que, como



todo concepto jurídico indeterminado, será dejado a la discreción de la propia mayoría política-, la mayoría estaría, en la práctica, eliminando la facultad de la minoría de presentar enmiendas a los textos de las proposiciones de ley promovidas por la propia mayoría, siendo la presentación de enmiendas contenido esencial del derecho fundamental consagrado en el art. 23.2 CE.

Así la reforma del reglamento que excluye la exigencia de unanimidad por los Grupos Políticos a la hora de presentar proposiciones de Ley por el procedimiento de lectura única y a la vez excluye la posibilidad de presentar enmiendas, vulnera el art. 23.2 CE y art. 29.1 EAC en cuanto reguladores del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes políticos elegidos democráticamente.

El hecho de que los grupos parlamentarios que han posibilitado la aprobación de la reforma del Reglamento hayan votado en contra de la admisión de enmiendas en la tramitación de este procedimiento, evidencia que no van a ser admitidas y que no se va a establecer un uso parlamentario que permita su formulación y debate.

El derecho de presentación de enmiendas por parte de las minorías constituye la principal forma de participación en los asuntos públicos por parte de los ciudadanos, derecho fundamental éste que está en la base misma del sistema parlamentario, en cuanto que, a través de aquél, se da razón de ser a la posibilidad de discusión de los asuntos por los distintos mandatarios políticos.

Así se ha pronunciado el Consejo de Estado al emitir el dictamen 722/2017 sobre esta impugnación cuando concluye:

“(...) constituye un dato relevante, a efectos de ponderar la *ratio* subyacente en la reforma, que tanto la Junta de Letrados del Parlamento de Cataluña como el Consejo de Garantías Estatutarias sugirieran la incorporación de un trámite de enmiendas y que, además, se formularan diversas enmiendas en tal sentido, todas las cuales fueron rechazadas por la mayoría parlamentaria promotora de la



reforma, lo cual evidencia un propósito explícito de que la facultad de presentar enmiendas no quede garantizada(...), en el caso de la reforma del Parlamento de Cataluña, la combinación de las dos circunstancias ya señaladas, a saber, que no se haya reconocido a la minoría parlamentaria el derecho a presentar enmiendas, de una parte, y que se le haya privado de toda participación en la decisión de iniciar el trámite de lectura única, consagrando la regla de la mayoría simple, de otra, privan a la minoría de la garantía de algún instrumento de participación en el procedimiento de lectura única distinto de su mera intervención en el debate de totalidad. Tal circunstancia puede suponer una vulneración del derecho de participación política de la minoría parlamentaria en condiciones de igualdad ex artículo 23.2 de la Constitución y 29 del Estatuto de Autonomía de Cataluña”

Permitir la institucionalización de un sistema radicalmente contrario a la esencia del sistema parlamentario -que no es otra que la de facilitar el debate de los asuntos por los representantes políticos de los ciudadanos que los han elegido- como lleva a cabo el sistema contemplado en la nueva redacción del artículo impugnado, supondría aceptar como constitucionalmente válido el vaciamiento práctico del derecho fundamental consagrado en el artículo 23 CE.

En efecto, a través de un sistema que permite de facto la elusión de los trámites de enmiendas por iniciativa de un sólo grupo parlamentario, se diluye de tal modo el derecho de expresión de los representantes de los grupos políticos minoritarios, que el derecho fundamental protegido en el art.23 CE pasa a convertirse en un derecho formal o nominal sin contenido propio ni eficacia real, con la consiguiente afectación a la válida formación de la voluntad de la Cámara, cuyos acuerdos adoptados por esta vía nacerán con el estigma de haber despreciado un derecho fundamental consagrado en la Constitución española y, por tanto, contaminados *ab origine* por ese mismo vicio de inconstitucionalidad.

Por lo expuesto, al Tribunal Constitucional



SUPLICA: Que habiendo por presentado este escrito se sirva admitirlo, tener por interpuesto el recurso de inconstitucionalidad contra el apartado segundo del art. 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, en la redacción dada por la modificación de 26 de julio de 2017 publicada en el Diario Oficial de Cataluña núm. 484, de 27 de julio de 2017

Es justicia que pide en Madrid, a 28 de julio de 2017.

OTROSÍ DICE: Que invoca el artículo 161.2 de la Constitución Española en relación con el art. 30 de la LOTC que establece que la interposición del recurso de inconstitucionalidad producirá la suspensión de la vigencia del precepto recurrido.

SUPLICA

Que se declare en suspenso, desde la fecha de la interposición del recurso, la vigencia y aplicación del precepto impugnado.

OTROSÍ SEGUNDO DICE:

1º) Que, en la providencia en que se decrete la suspensión del precepto reglamentario impugnado y *en la sentencia que en su momento se dicte*, se acuerde, al amparo del artículo 87.1 LOTC que se notifique personalmente la providencia de suspensión que se dicte, así como la sentencia, a la M.H. Sra. D^a CARME FORCADELL i LLUÍS, **Presidenta del Parlamento de Cataluña y a los integrantes de la Mesa del citado Parlamento**, Sr. D. LLUÍS GUINÓ I SUBIRÓS, Vicepresidente primero; Sr. D. JOSÉ MARÍA ESPEJO-SAAVEDRA CONESA, Vicepresidente segundo; Sra. D^a ANNA SIMÓ I CASTELLÓ, Secretaria Primera; Sr. D. DAVID PÉREZ IBÁÑEZ, Secretario Segundo; Sr. JOAN JOSEP NUET I PUJALS, Secretario Tercero; Sra. D^a. Sra. RAMONA BARRUFET I SANTACANA, Secretaria Cuarta, al **Secretario General de Parlamento de Cataluña SR. XAVIER MURO I BAS y al Letrado Mayor del Parlamento de Cataluña**, Sr. ANTONI BAYONA ROCAMORA.



Ordenando a la Presidenta del Parlamento, al Secretario General y al Letrado Mayor que notifiquen esta resolución, con el contenido de los apercibimientos que a continuación se solicitan a las autoridades y servicios administrativos a ellos subordinados, en particular a la persona titular del Departamento de Ediciones.

2º) Asimismo se solicita del Tribunal que, en dicha notificación, se advierta a todos ellos de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada. En particular, que se abstengan de iniciar, calificar, introducir en el orden del día de cualquier órgano del Parlamento de Cataluña, y, en general, de dictar acuerdo alguno que implique la tramitación de una proposición de Ley por el procedimiento de lectura única, apercibiéndoles de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir en caso de desobediencia de dicho requerimiento.

Finalmente, para asegurar el mayor conocimiento de la Providencia de suspensión, se solicita del Tribunal Constitucional que ordene la publicación inmediata de la Providencia de suspensión en el Boletín Oficial del Estado, en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña y en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña.

Es Justicia que pide en lugar y fecha expresadas.

EL ABOGADO DEL ESTADO-JEFE

Francisco de Asís Sanz Gandasegui

EL ABOGADO DEL ESTADO,

José Luis Viada Rubio.

EL ABOGADO DEL ESTADO,

Alfonso Ramos de Molins.



EL ABOGADO DEL ESTADO,

Alfonso Brezmes Martínez de Villarreal.