



GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES

Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado

Inicio BOE BORME Legislación Anuncios TEU Publicaciones Tienda La Agencia **Buscar** a la Carta

Está vd. en Inicio Buscar Documento CE-D-2017-722

volver

Consejo de Estado: Dictámenes

Número de expediente: 722/2017 (PRESIDENTE DEL GOBIERNO)

Referencia: 722/2017

Procedencia: PRESIDENTE DEL GOBIERNO

Asunto: Recurso de inconstitucionalidad contra la nueva redacción del artículo 135.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, introducida por la reforma del Reglamento del Parlamento de Cataluña, aprobada por el Pleno del Parlamento de Cataluña el 26 de julio de 2017.

Fecha de aprobación: 27/7/2017

TEXTO DEL DICTAMEN

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 27 de julio de 2017, , emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

"En virtud de una Orden de V. E. de fecha 26 de julio de 2017, cuya entrada se registró ese mismo día, el Consejo de Estado ha examinado con carácter de urgencia, dentro del plazo otorgado al efecto, el expediente relativo a la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la nueva redacción del apartado 2 del artículo 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, introducida por la reforma aprobada por el Pleno de esa Cámara en sesión celebrada el mismo 26 de julio de 2017.

De antecedentes resulta:

PRIMERO. Contenido de la reforma

A. La reforma parcial del Reglamento del Parlamento de Cataluña, aprobada en sesión plenaria celebrada el 26 de julio de 2017 y publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña núm. 484, de 27 de julio de 2017, da nueva redacción a diversos artículos de esta norma e introduce otros de nuevo cuño.

Consta de un artículo único, en el que se indican los preceptos modificados o añadidos, de una disposición transitoria y de dos disposiciones finales.

Los preceptos modificados e introducidos son los siguientes:

- Dentro del título II ("Del estatuto de los diputados") se reforman los artículos 6 y 10, incluidos en su capítulo II ("Los derechos y los deberes de los diputados"), que regulan respectivamente el derecho de acceso a la información y el derecho de acceso directo a la información.

- Dentro del título III ("De la organización del Parlamento") se modifican, en el seno de su capítulo IV ("Las comisiones"), los artículos 25, 48 y 54, relativos a las causas de suspensión de los diputados, a la fijación del orden del día y a la asistencia y publicidad de las reuniones; se introduce un artículo 55 bis, concerniente a la asistencia y publicidad de las reuniones de los grupos de trabajo; y se da nueva formulación a los artículos 56, 58, 66, 67 y 70, dedicados a las comparecencias y solicitudes de información, a la sustanciación de las comparecencias, a las comisiones de investigación, a la comparecencia ante éstas y a la creación de intergrupos parlamentarios.

- Dentro del título IV ("Del funcionamiento del Parlamento"), y en su capítulo I ("Las disposiciones generales de funcionamiento"), se modifica el artículo 77 sobre las clases de sesiones y la convocatoria y orden del día de las sesiones extraordinarias, se incorpora un artículo 78 bis dedicado a la conciliación de los horarios de trabajo con la vida personal, familiar y social, y se da nueva redacción a los artículos 80, 93, 96 y 106, relativos al acta de las sesiones y a la delegación de voto, al procedimiento para las votaciones y a las publicaciones oficiales; en su capítulo II ("El procedimiento legislativo") se modifican los artículos 115 y 118 atinentes a la solicitud y tramitación de una iniciativa legislativa y al informe de la ponencia y el dictamen de la comisión, se introduce un artículo 125 bis sobre la posibilidad de integración de las iniciativas legislativas en otras de contenido similar, y se reforman los artículos 128, 130, 135 y 138, relativos a la presentación y tramitación del proyecto de ley de presupuestos, al debate de totalidad de las secciones presupuestarias, a los requisitos para la tramitación en lectura única de un proyecto o proposición de ley y a la tramitación en comisión de las proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular y el debate subsiguiente en el pleno; en el capítulo III ("El impulso y el control de la acción política y de gobierno") se modifican los artículos 157, 158 y 178, dedicados a la presentación y sustanciación de interpelaciones al Gobierno, a las mociones y al debate del informe anual de Síndic de Greuges; y en el capítulo VII ("Las relaciones del Parlamento con la Sindicatura de Comptes"), se introduce un artículo 187 bis, referente a la comparecencia de los responsables económicos y financieros de los partidos políticos ante la Comisión de la Sindicatura de Comptes.

- Dentro del título VI ("De la transparencia en la actividad parlamentaria"), y en su capítulo I ("Transparencia"), se modifica el artículo 207 relativo a las obligaciones de transparencia; y en su capítulo V ("Prevención y lucha contra la corrupción y el fraude") se incorporan los artículos 221 bis y ter, dedicados a la creación del mecanismo catalán de prevención y lucha contra el fraude y a las comparecencias en la misma materia.

- Por último, se introduce una nueva disposición adicional segunda, sobre el uso de un lenguaje no sexista en las declaraciones y trabajos del Parlamento.

El texto de la reforma tiene con una disposición transitoria y dos disposiciones finales: la primera prevé su entrada en vigor el día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña; y la segunda autoriza a la Mesa del Parlamento, previa audiencia de la Junta de Portavoces, a aprobar un texto refundido del Reglamento.

B. En particular, la reforma aprobada modifica, como se ha adelantado, el artículo 135 del Reglamento, ubicado dentro del apartado quinto ("La tramitación de las iniciativas legislativas en lectura única") de la sección tercera ("Especialidades del procedimiento legislativo") del capítulo II ("El procedimiento legislativo") del título IV ("El procedimiento legislativo"), que queda redactado en los siguientes términos:

"1. Un proyecto de ley puede ser tramitado directamente y en lectura única por el Pleno del Parlamento o por una comisión, si la naturaleza del proyecto lo aconseja o si la simplicidad de la formulación lo permite. La tramitación en lectura única debe ser acordada por el Pleno del Parlamento, a propuesta del Gobierno, de la Mesa del Parlamento, oída la Junta de Portavoces, o a iniciativa de ésta.

2. El grupo parlamentario promotor de una proposición de ley puede solicitar su tramitación por el procedimiento de lectura única. Corresponde al Pleno del Parlamento acordarla, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, o a iniciativa de ésta, siempre que la proposición de ley reúna los supuestos habilitantes que establece el apartado 1.

3. El debate de la iniciativa legislativa en lectura única sigue las normas establecidas para los debates de totalidad; finalmente, el conjunto de la iniciativa se somete a una sola votación."

La modificación de este precepto se circunscribe a su apartado 2, relativo a los requisitos para la tramitación de las proposiciones de ley en lectura única; la reforma no introduce cambios en el apartado 1, dedicado a la tramitación de los proyectos de ley en lectura única, ni en el apartado 3, que es común a los supuestos contemplados en los dos apartados anteriores.

SEGUNDO. Contenido del expediente

A. Al mismo se ha incorporado una propuesta de Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se solicita del Presidente del Gobierno que promueva recurso de inconstitucionalidad contra la nueva redacción del apartado 2 del artículo 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, introducida por la reforma aprobada en sesión plenaria celebrada el 26 de julio de 2017, con expresa invocación del artículo 161.2 de la Constitución, de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, al efecto de que se produzca la suspensión de la referida norma.

En dicha propuesta se plantea la impugnación del apartado 2 del artículo 135 del Reglamento. Al efecto se parte de que "la finalidad declarada de la reforma es facilitar el referéndum inconstitucional de autodeterminación". Tras ello se examinan los principales trámites del procedimiento de reforma del Reglamento, haciéndose especial hincapié en el informe de observaciones y propuestas jurídicas y técnicas de la Junta de Letrados del Parlamento de Cataluña, de 21 de junio de 2017, y en el dictamen núm. 7/2017, de 6 de julio, de Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña, en los que, entre otras cosas, se sugiere la pertinencia de introducir un trámite de enmiendas en el procedimiento de lectura única de las proposiciones de ley. A continuación se realiza un examen de la jurisprudencia constitucional de la que - a juicio de la propuesta - se deduce que "el derecho de enmienda es una parte fundamental del artículo 23.2 de la Constitución" y, en particular, que "el proceso de formación de la voluntad de la Cámara exige el ejercicio del derecho de enmienda en el procedimiento de lectura única".

Tras estas consideraciones generales se entra en el análisis del apartado 2 del artículo 135 del Reglamento, sosteniéndose que la reforma de este precepto "supone una limitación del derecho de enmienda impuesta por la mayoría sobre la minoría que no existía en la anterior regulación". Para fundamentar esta afirmación se destaca que, antes de la reforma, se exigía la firma de todos los grupos parlamentarios para la tramitación en lectura única de las proposiciones de ley, lo que hacía innecesario el trámite de enmiendas. Sin embargo, al suprimirse con la reforma la regla de la unanimidad, el derecho de participación política de la minoría exige la existencia de dicho trámite. En relación con esta cuestión, se realiza un examen comparado de los diversos reglamentos parlamentarios autonómicos, de la que se extrae que las normas reglamentarias que no exigen mayoría cualificada o unanimidad para la tramitación en lectura única permiten la presentación de enmiendas, mientras que aquellas que prohíben la presentación de enmiendas exigen mayoría cualificada o unanimidad para la tramitación en lectura única.

Por lo expuesto, la propuesta termina señalando que la reforma del Reglamento, en cuanto "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 artículo 23.2 de la Constitución y el artículo 29.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, relativos al derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes.

B. Obran también en el expediente los siguientes documentos:

- El dictamen de la Comisión de Reglamento del Parlamento de Cataluña, sobre la propuesta de reforma del mismo, publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña núm. 431, de 7 de junio de 2017.

- Un informe de la Junta de Letrados del Parlamento de Cataluña, de fecha 21 de junio de 2017, con observaciones y propuestas jurídicas y técnicas a la reforma del Reglamento.

- El dictamen núm. 7/2017, de 6 de julio, del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña, sobre la propuesta de reforma del Reglamento del Parlamento de Cataluña.

- Las enmiendas subsiguientes al dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña, publicadas en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña núm. 475, de 21 de julio de 2017.

- El informe de la Dirección General de Relaciones con las Comunidades Autónomas y Entes Locales, de 26 de julio de 2017, que tiene el mismo tenor que la propuesta de Acuerdo antes reseñada.

- Un documento con membrete oficial del Parlamento de Cataluña, sin firma, en el que se contiene una "transcripción en bruto" de las intervenciones habidas en la sesión plenaria celebrada el 26 de julio de 2017 que, según se advierte, "está pendiente de verificación y corrección", "puede contener errores e incorrecciones lingüísticas" y "no se puede considerar una publicación oficial": en esta transcripción, y en el archivo de audio que se acompaña, consta el tenor de las referidas intervenciones, así como el resultado de la votación de las enmiendas y de la votación final sobre el conjunto del texto.

- Y, por último, un oficio firmado por el Presidente del Gobierno, con fecha 26 de julio de 2017, en el que se solicita del Consejo de Estado que emita antes del día 28 de julio siguiente su preceptivo dictamen sobre la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la nueva redacción del apartado 2 del artículo 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, introducida por la reforma aprobada en sesión plenaria celebrada el 26 de julio de 2017.

A la vista de estos antecedentes, se formulan las siguientes consideraciones.

I

Se somete a consulta la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la nueva redacción del apartado 2 del artículo 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, introducida por la reforma aprobada por el Pleno de esa Cámara en sesión celebrada el mismo 26 de julio de 2017

El presente dictamen se emite con carácter preceptivo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 22.6 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, que, en su redacción dada por la Ley 3/2004, de 28 de abril, establece que la Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en la "impugnación de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional, con carácter previo a la interposición del recurso".

El objeto de la consulta consiste en determinar si existen fundamentos jurídicos suficientes para la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra el apartado 2 del artículo 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, relativo a los requisitos para la tramitación en lectura única de las proposiciones de ley, tras la reforma aprobada en sesión plenaria celebrada el 26 de julio de 2017.

II

Desde un punto de vista procedimental, los reglamentos de las cámaras parlamentarias, sean el Congreso y el Senado sean las Asambleas y Parlamentos autonómicos, son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad a través del recurso de inconstitucionalidad, tal y como contemplan de forma expresa los artículos 27.2.d) y 32.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, y, en aplicación de estos preceptos, ha reconocido la jurisprudencia constitucional (por todas, Sentencia núm. 101/2008, de 24 de julio, FJ 2º).

La reforma del Reglamento del Parlamento de Cataluña, aprobada en sesión plenaria celebrada el 26 de julio de 2017, puede así ser objeto de un eventual recurso de inconstitucionalidad, para cuyo ejercicio está legitimado, entre otros, el Presidente del Gobierno, de acuerdo con el artículo 32.1.a) de la mencionada Ley Orgánica.

III

Como es conocido, a través del recurso de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional "garantiza la primacía de la Constitución y enjuicia la conformidad o disconformidad con ella de las Leyes, disposiciones o actos impugnados", de acuerdo con el artículo 27.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. El control que lleva a cabo el Tribunal Constitucional en este tipo de procedimiento es -según su propia jurisprudencia- "un control de carácter abstracto de la norma impugnada, desvinculado de cualquier consideración concreta sobre su aplicación a un específico supuesto de hecho", por lo que sus pronunciamientos deben estar "al margen de cualquier posible o hipotético acto de aplicación de dicho precepto", limitándose a "contrastar de manera abstracta el precepto recurrido y las normas y principios constitucionales que se estiman infringidos (Sentencias núms. 49/2008, FJ 3º y 4º; 128/2016, de 7 de julio, FJ 5º; y 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 7º).

En tal sentido, la presunción de que la reforma del apartado 2 del artículo 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña será utilizada para que alguno o algunos de los grupos parlamentarios con representación en el Parlamento de Cataluña proponga la tramitación en lectura única de las anunciadas leyes del referéndum unilateral de autodeterminación de Cataluña y las subsiguientes denominadas de desconexión (en este caso más bien una evidencia, a la vista de las manifestaciones realizadas en sede parlamentaria por el Presidente de la Generalitat en la sesión de control de 12 de julio de 2017 y por los diputados de la mayoría en la sesión plenaria de 26 de julio de 2017), se ubica en el plano de la aplicación en concreto de la norma reglamentaria y no en el de la adecuación en abstracto de dicha norma al marco constitucional y estatutario que es propio del recurso de inconstitucionalidad.

IV

El examen de la impugnación propuesta exige comenzar realizando algunas consideraciones en relación con la naturaleza del trámite de lectura única de proyectos y proposiciones de ley en el ordenamiento parlamentario español y su diferenciación respecto del procedimiento legislativo ordinario.

La Constitución dedica, como es bien conocido, una serie de previsiones generales al procedimiento legislativo en el Congreso y Senado en sus artículos 87 a 91.

En este marco, las Cámaras han regulado, en ejercicio de su autonomía organizativa y a través de sus respectivos reglamentos, el procedimiento legislativo ordinario y, junto a él, una serie de especialidades, entre las que se encuentra la tramitación de un proyecto o proposición de ley en lectura única, prevista en el artículo 150 del Reglamento del Congreso y en el artículo 129 del Reglamento del Senado.

De acuerdo con los preceptos mencionados, la tramitación en lectura única se caracteriza por la supresión de las fases de Ponencia y Comisión propias del procedimiento legislativo ordinario, de manera que el proyecto o proposición de ley se somete a un único debate de totalidad ante el Pleno de la Cámara; asimismo, no se contempla la posibilidad de presentar enmiendas -en el Reglamento del Senado se prevén las propuestas de veto-, si bien la práctica parlamentaria ha venido admitiéndolas. De este modo, el procedimiento en lectura única limita las facultades de debate y enmienda de las propuestas normativas tramitadas a su amparo.

La tramitación en lectura única, en cuanto introduce una restricción en el derecho fundamental de participación política de la minoría parlamentaria ex artículo 23 de la Constitución, exige la concurrencia de dos requisitos contemplados en los Reglamentos del Congreso y del Senado:

- En primer lugar, que "la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita".

- Y, en segundo término, que la decisión de seguir este procedimiento sea acordada por "el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces"; el acuerdo plenario no exige una mayoría especial, por lo que, según el artículo 79.2 de la Constitución, rige la regla de la mayoría simple: los acuerdos de las Cámaras -dice este precepto constitucional- "deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes, sin perjuicio de las mayorías especiales que establezcan la Constitución o las leyes orgánicas y las que para elección de personas establezcan los Reglamentos de las Cámaras".

Los Reglamentos del Congreso y del Senado no exigen, por lo demás, una legitimación especial para solicitar a la Mesa que proponga al Pleno la tramitación en lectura única: habitualmente dicha propuesta viene precedida de la solicitud escrita de quien presenta la iniciativa legislativa o de uno o varios grupos parlamentarios e incluso, en ocasiones, se plantea y formaliza en el seno de la propia Mesa.

V

Las Asambleas y Parlamentos autonómicos, en uso de la autonomía que tienen reconocida en el ámbito estatutario, han regulado igualmente el procedimiento legislativo en sus respectivos reglamentos, inspirándose en no pocos aspectos en el diseño contenido en los Reglamentos del Congreso y el Senado, aunque adaptándolo a la naturaleza unicameral de sus instituciones: en lo que ahora importa, todos los reglamentos parlamentarios autonómicos regulan la tramitación de los proyectos o proposiciones de ley en lectura única como una especialidad del procedimiento legislativo ordinario (vid. Reglamento del Parlamento de Andalucía -art. 136-; de las Cortes de Aragón -arts. 153 y 154-; de la Junta General del Principado de Asturias -art. 165-; del Parlamento de las Islas Baleares -art. 145-; del Parlamento de las Islas Canarias -art. 148-; del Parlamento de Cantabria -arts. 140 y 139-; de las Cortes de Castilla-La Mancha -art. 168-; de las Cortes de Castilla y León -art. 130-; del Parlamento de Cataluña -art. 135-; de la Asamblea de Extremadura -arts. 174 y 177-; del Parlamento de Galicia -art. 134-; de la Asamblea de Madrid -arts. 167 a 170-; de la Asamblea Regional de Murcia -art. 113-; del Parlamento de Navarra -art. 158-; del Parlamento Vasco -art. 163-; del Parlamento de La Rioja -art. 115-; y de las Cortes Valencianas -art. 135-).

Los reglamentos parlamentarios autonómicos caracterizan el procedimiento de lectura única y condicionan su aplicación en términos y con requisitos similares a los previstos en los Reglamentos del Congreso y del Senado, si bien presentan no pocas divergencias, en ocasiones relevantes, propiciadas por la ausencia de una expresa regulación constitucional de este procedimiento y por el reconocimiento estatutario de la autonomía de las respectivas Asambleas y Parlamentos.

En su configuración institucional, la aplicación del trámite de lectura única regulado por los reglamentos parlamentarios autonómicos trae consigo -como en el Congreso y en el Senado- que los proyectos o proposiciones de ley sean sometidos a un único debate de totalidad ante el Pleno de la Cámara: por excepción, en los Reglamentos de los Parlamentos de Galicia y País Vasco sólo se contempla la tramitación en lectura

única de los proyectos de ley -no de las proposiciones-, mientras que en los Parlamentos de Cataluña y Galicia y en las Cortes de Castilla-La Mancha y Valencianas el debate de totalidad puede desarrollarse tanto en Pleno como en Comisión; mayores diferencias existen en lo relativo al derecho a presentar enmiendas, que en algunos reglamentos se admite (Cortes de Aragón y Parlamentos de Canarias y Foral de Navarra), en otros se prohíbe (Asambleas de Andalucía, Extremadura, Madrid y Murcia, Parlamento de Cantabria y Cortes Valencianas) y en los restantes no se contempla expresamente.

Por lo que se refiere a los requisitos exigidos para la tramitación de proyectos o proposiciones de ley en lectura única, se observa que:

- La mayor parte de los reglamentos parlamentarios autonómicos recoge como presupuesto habilitante, al igual que los Reglamentos del Congreso y del Senado, que "la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita": en algún reglamento, como el de la Asamblea de Madrid o el Parlamento Vasco, se acompaña el mencionado presupuesto con una delimitación negativa de su ámbito de aplicación, enumerándose una serie de proyectos o proposiciones de ley que, por su objeto, no pueden ser tramitadas en lectura única; se apartan de este común denominador el Reglamento del Parlamento de Extremadura, que permite su puesta en marcha "en aquellos casos" en que se considere "conveniente", y el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, que no establece presupuesto alguno al respecto.

- El órgano competente para adoptar la decisión de incoar el procedimiento de lectura única es, en la generalidad de los reglamentos autonómicos, el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa y con el acuerdo u oída la Junta de Portavoces, al igual que sucede en el Congreso y en el Senado; no obstante, en algunos casos dicha competencia se atribuye a la Mesa de la Cámara, de acuerdo con la Junta de Portavoces (Cortes de Aragón, Parlamento de Canarias y Foral de Navarra), o a la Junta de Portavoces, a propuesta del Consejo de Gobierno, de la Mesa de la Asamblea o de un Grupo Parlamentario (Asamblea de Murcia), o incluso, sin intervención alguna de los órganos parlamentarios mencionados -Pleno, Mesa o Junta de Portavoces-, al acuerdo de todos los grupos parlamentarios (Parlamento de Cataluña, para el caso concreto de las proposiciones de ley) o del Gobierno (País Vasco, cuando concurren circunstancias de carácter extraordinario y razones de urgente necesidad). La decisión de los referidos órganos parlamentarios no se supedita por principio a una mayoría especial, por lo que, en aplicación del artículo 79.2 de la Constitución, rige la regla de la mayoría simple, salvo en algunos casos: así, los Reglamentos de la Junta General del Principado de Asturias, del Parlamento de Baleares y de la Asamblea de Extremadura exigen una mayoría de dos tercios, tres quintos y mayoría absoluta del Pleno de la Cámara, respectivamente; en ocasiones, aunque el acuerdo del Pleno deba adoptarse por mayoría simple, se prevé que la propuesta de la Mesa haya de ser unánime (Parlamentos de Cantabria y Vasco) o que el acuerdo de la Junta de Portavoces deba adoptarse con la misma unanimidad (Asamblea de Andalucía).

VI

La jurisprudencia constitucional se ha ocupado de las especialidades del procedimiento de lectura única desde el punto de vista del control de la constitucionalidad de las leyes: dada la ausencia ya señalada de una disciplina constitucional y estatutaria de la tramitación en lectura única, el Tribunal Constitucional ha realizado dicho control tomando en consideración -como parámetro de constitucionalidad- la regulación contenida en los reglamentos parlamentarios, pese a que los mismos no se mencionan en el artículo 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional entre aquellas normas cuya infracción puede conllevar la inconstitucionalidad de una ley, concluyendo "que, tanto por la invulnerabilidad de tales reglas de procedimiento frente a la acción del legislador como, sobre todo, por el carácter instrumental que tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el pluralismo político (art. 1.1 de la Constitución), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo puede viciar de inconstitucionalidad la ley, 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).

Este planteamiento no ha impedido, sin embargo, que el Tribunal Constitucional, al controlar la debida aplicación de los reglamentos parlamentarios, se haya cuestionado si la regulación del procedimiento de lectura única contenida en los mismos es compatible con el texto constitucional y, en particular, con el derecho fundamental de participación política de la minoría parlamentaria en condiciones de igualdad reconocido por el artículo 23 de la Constitución, realizando a este respecto una serie de pronunciamientos de interés:

A) Desde el punto de vista de su legitimidad constitucional, ha entendido que la existencia de una tramitación en lectura única de proyectos o proposiciones de ley, con la consiguiente supresión de determinados trámites del procedimiento legislativo ordinario y su sustitución por un único debate de totalidad del proyecto o proposición de ley, no conculca el referido derecho de participación política del artículo 23 de la Constitución: en tal sentido y prescindiendo de los pronunciamientos recaídos en relación con el supuesto singular de las leyes paccionadas -leyes que, por su propia naturaleza, excluyen la presentación de enmiendas-, el Tribunal Constitucional ha afirmado que "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 (...), no hurtan automáticamente a las Cámaras las posibilidades de debate posterior", por lo que "habrá 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" (Sentencia núm. 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 4º).

B) Por lo que se refiere a los requisitos que deben concurrir para la tramitación de proyectos o proposiciones de ley en lectura única, el Tribunal Constitucional ha realizado las siguientes consideraciones: - En primer lugar, ha entendido que el presupuesto de hecho exigido reglamentariamente para la tramitación en lectura única, consistente en que "la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita", tiene una justificación que trasciende al mero hecho de que esté así contemplado en la mayor parte de los reglamentos parlamentarios: en tal sentido ha dicho que "la figura de los proyectos o proposiciones de ley en lectura única, típica del Derecho Parlamentario (...), tiene precisamente su razón de ser en iniciativas legislativas cuya naturaleza o simplicidad de formulación permiten una tramitación abreviada de las mismas" (Sentencia núm. 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 8º), insistiendo en que tal presupuesto, más allá de lo que digan los reglamentos, ha sido exigido por "la propia jurisprudencia constitucional" (Sentencia núm. 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 6º), como fundamento necesario para una legítima restricción del derecho fundamental de participación política de la minoría parlamentaria contemplado en el artículo 23 de la Constitución.

- En segundo término, el Tribunal Constitucional ha considerado que la decisión de aplicar el procedimiento de lectura única "ha de adoptarse por mayoría simple y no por unanimidad o mayoría cualificada alguna, tal y como se deduce de lo dispuesto en el artículo 79.2 de la Constitución y de la interpretación realizada por este Tribunal del juego de las mayorías descrito por la norma fundamental, 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" (Sentencias núms. 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5º; 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 7º; 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 4º; 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 5º; 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5º). Por tanto, de acuerdo con esta jurisprudencia, ni la mayoría cualificada ni la unanimidad son exigibles, desde un punto de vista constitucional, para la tramitación en lectura única de proyectos o proposiciones de ley.

VII

A la vista de lo dispuesto en los artículos 23 y 79.2 de la Constitución y de la jurisprudencia constitucional recaída en aplicación de los mismos, procede ahora examinar si existen fundamentos jurídicos suficientes para interponer recurso de inconstitucionalidad contra el apartado 2 del artículo 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, según la redacción dada a este precepto por el acuerdo del Pleno de 26 de julio de 2017.

Antes de su reforma, el artículo 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña regulaba el procedimiento de lectura única en los siguientes términos:

"1. Un proyecto de ley puede ser tramitado directamente y en lectura única por el Pleno del Parlamento o por una comisión, si la naturaleza del proyecto lo aconseja o si la simplicidad de la formulación lo permite. La tramitación en lectura única debe ser acordada por el Pleno del Parlamento, a propuesta del Gobierno, de la Mesa del Parlamento, oída la Junta de Portavoces, o a iniciativa de ésta.

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.

3. El debate de la iniciativa legislativa en lectura única sigue las normas establecidas para los debates de totalidad; finalmente, el conjunto de la iniciativa se somete a una sola votación."

A principios del año 2016 se presentó una propuesta de modificación de Reglamento. Una vez admitida a trámite y tras los correspondientes trabajos en la Comisión de Reglamento, se publicó el dictamen de ésta en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña núm. 431, de 7 de junio de 2017. En dicho dictamen figuraba una nueva redacción del apartado 2 del artículo 135 de dicha norma reglamentaria, relativo a la tramitación en lectura única de proposiciones de ley, dejando en sus mismos términos la de los apartados 1 y 3. El apartado 2 del artículo 135 quedaba formulado en dicha propuesta como sigue:

"2. Una proposición de ley, a solicitud del grupo parlamentario promotor, se puede tramitar directamente en lectura única. El acuerdo de tramitar en lectura única una proposición de ley corresponde al Pleno del Parlamento, una vez oída la Junta de Portavoces."

El Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña examinó en su dictamen núm. 7/2017, de 6 de julio, solicitado por una décima parte de los diputados del Parlamento catalán y dos grupos parlamentarios de dicha Cámara, la constitucionalidad de las modificaciones introducidas por la propuesta en el apartado 2 del artículo 135 del Reglamento:

- La primera de las modificaciones analizadas en este dictamen afecta a la legitimación para iniciar la tramitación en lectura única de las proposiciones de ley, dado que, antes de la propuesta de reforma, se requería que tales proposiciones estuvieran firmadas por "todos los grupos parlamentarios", mientras que, con la propuesta de reforma, tan sólo se exigía que lo solicitase "el grupo parlamentario promotor".

A propósito de esta cuestión, el Consejo de Garantías Estatutarias observa que el derecho de participación política del artículo 23 de la Constitución es de "configuración legal" y, por tal razón, la Cámara parlamentaria "cuenta con un amplio margen o libertad de elección" para "precisar quiénes sean los titulares de la capacidad para proponer la iniciativa", como resulta -dice- de "la descripción del contexto normativo del conjunto de los reglamentos parlamentarios autonómicos". Tras esta consideración inicial pasa a señalar que "del examen del bloque de constitucionalidad y de la jurisprudencia que lo interpreta no se deriva la exigencia de unanimidad de los grupos parlamentarios para iniciar la tramitación parlamentaria de una iniciativa legislativa". Ciertamente -añade-, "ni la Constitución ni el Estatuto ni las sentencias del Tribunal Constitucional han establecido dicha limitación y, por tanto, resta en la esfera de la voluntad del legislador optar por el modelo de impulso o de propuesta que considere más adecuado mediante el reglamento parlamentario". Esta premisa "vale -dice el Consejo- para el conjunto de las normas con rango de ley, ya sean proyectos o proposiciones, y tanto para la tramitación ordinaria como para las especialidades". Por ello, concluye que "la legitimación para proponer la tramitación en lectura única por un grupo parlamentario y no por el conjunto de los grupos de la Cámara es una opción normativa que, con independencia de que pueda ser valorada como más o menos favorecedora de los consensos, no presenta en sí misma problemas jurídicos de constitucionalidad".

Alcanzada esta conclusión, el Consejo realizó, sin embargo, dos sugerencias: la primera de ellas es la de que, aun cuando "el Tribunal Constitucional no ha censurado ningún modelo ni ha cuestionado la técnica de la lectura única porque vulnera el derecho de los diputados a presentar enmiendas", "sería deseable" que se previese de manera explícita el trámite de enmiendas en el procedimiento de lectura única para "reforzar la posición de las minorías"; y la segunda es que debería atribuirse también la facultad de iniciativa o propuesta del trámite de lectura única a la Mesa y a la Junta de Portavoces.

- La segunda de las modificaciones reglamentarias abordadas en el referido dictamen atañe a los presupuestos habilitantes para la tramitación de las proposiciones de ley en lectura única, habida cuenta de que, antes de la propuesta de reforma, el apartado 2 del artículo 135 del Reglamento contenía una remisión a lo dispuesto en el apartado 1 para la tramitación en lectura única de los proyectos de ley ("...de conformidad con lo establecido por el apartado 1"), que se encuentra supeditada en dicho apartado 1 a que la "naturaleza del proyecto aconseje o la simplicidad de la formulación permita", mientras que, con la propuesta de reforma, se suprimía esa remisión del apartado 2 al apartado 1.

En relación con este punto, el Consejo de Garantías Estatutarias destacó que la supresión de la remisión contenida en el apartado 2 al apartado 1 del artículo 135 del Reglamento "imposibilita cualquier tipo de interpretación sistemática que pudiera salvar su inserción implícita, en la medida en que dicho precedente, ahora suprimido, indica la voluntad del legislador, en la reforma en curso, de no prever estos requisitos para el caso de las proposiciones de ley". A juicio del mencionado Consejo, resulta "del conjunto de la jurisprudencia constitucional", recaída en aplicación de los reglamentos de las cámaras, que la concurrencia de uno u otro de estos requisitos o de ambos "es una exigencia incuestionable a fin de que pueda activarse la especialidad de la lectura única". Por ello, la desaparición de los presupuestos habilitantes para la tramitación de las proposiciones de ley en lectura única "alteraría la naturaleza del procedimiento legislativo y, en concreto, el ius in officium de los parlamentarios, ya que estos no dispondrían de la garantía que otorgan las precitadas condiciones ni del subsiguiente amparo, para el control de los mismos, en caso de que estimaran que se han incumplido". A la vista de estas consideraciones, el Consejo concluyó que el apartado 2 del artículo 135 del Reglamento, según la redacción dada por la propuesta de reforma, vulneraba el marco constitucional y estatutario ex artículo 23 de la Constitución y 29.1 del Estatuto de Autonomía, relativos al derecho de participación política de la minoría.

- La tercera y última de las modificaciones reglamentarias analizadas en el dictamen es la supresión, en la propuesta de reforma, del último inciso del apartado 2 del artículo 135 ("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"), que, según los solicitantes del referido dictamen, podría comportar que la proposición de ley no se publicase y, en consecuencia, que la minoría parlamentaria no pudiera pedir el dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias.

Sobre este extremo, el dictamen señala que "no es necesario" que "el requisito de la publicación", ni "la facultad de pedir la opinión consultiva del Consejo de Garantías Estatutarias", "conste de manera expresa" en el artículo 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña "a fin de que sea exigible y aplicable".

Por lo que se refiere a la publicación de las proposiciones de ley que van a ser tramitadas en lectura única, el Consejo señala que "la lectura única es una especialidad del procedimiento legislativo ordinario y, por tanto, todo aquello que no sea específico de su singularidad debe regirse por el resto de normas y preceptos aplicables que establecen el Reglamento y la legislación institucional para la totalidad de las iniciativas legislativas y trámites parlamentarios que son susceptibles de ser aprobados por el Parlamento". En tal sentido, el dictamen recuerda que el artículo 112 del Reglamento del Parlamento de Cataluña "establece la exigencia de publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña de todas las iniciativas legislativas, tanto de los proyectos de ley como de las proposiciones de ley, con independencia de que se tramiten por el procedimiento ordinario o por una especialidad, y sin que ningún tipo de reducción de los trámites o acortamiento de los plazos por razón de una eventual declaración de urgencia pueda excusar su publicación una vez calificadas y admitidas"; asimismo, el artículo 106.3 del mismo Reglamento dispone que "en el mencionado boletín se publican los proyectos y las proposiciones de ley, así como todos los trámites subsiguientes del procedimiento legislativo a través del que se sustancian". A la vista de estos preceptos reglamentarios, el Consejo entiende que la supresión en el apartado 2 del artículo 135 de Reglamento del inciso que contemplaba la publicación de las

proposiciones de ley "no constituye una tacha de inconstitucionalidad", sino que se trata de "una mera opción de técnica legislativa", orientada a evitar que se produzcan reiteraciones o repeticiones innecesarias, que "no inhibe ni exceptúa la ineludible obligación de su cumplimiento". En apoyo de esta conclusión, se observa que ninguno de los preceptos que regulan la lectura única en los Reglamentos del Congreso y del Senado recoge explícitamente el trámite de publicación, "y ello es así - dice el Consejo- no porque prescindan del mencionado requisito", sino por "los argumentos sistémicos" que han sido expuestos, es decir, "la publicación imperativa de los proyectos y las proposiciones de ley" se deduce "de la propia naturaleza del procedimiento legislativo, sea cual sea su especialidad".

Por las mismas razones, la supresión de la mención relativa a la remisión al Gobierno de la proposición de ley aprobada por la Mesa no es - a juicio del mismo Consejo- inconstitucional. En este punto, el dictamen observa que el artículo 111.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña "apodera a la Mesa para que lleve a cabo la correspondiente apreciación respecto de todas las proposiciones de ley que se tramiten en el Parlamento y las envíe al Gobierno cuando detecte posibles incidencias en el incremento del gasto para el ejercicio en curso"; y que dicha remisión al Gobierno "no deriva tan solo del articulado del Reglamento sino también de una ley de desarrollo básico del Estatuto en vigor y directamente aplicable a las proposiciones de ley, incluidas las de lectura única", como es la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalitat y del Gobierno, cuyo artículo 26.f) atribuye a este último la potestad de "dar o denegar la conformidad a la tramitación de las proposiciones de ley que pueden implicar un aumento de créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios".

En lo que toca, por último, a la facultad de solicitar el dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias en relación con las proposiciones de ley tramitadas en lectura única, el dictamen señala que, en el marco de lo dispuesto por los artículos 76 y 77.3 del Estatuto de Autonomía, el artículo 26 bis de la Ley 2/2009, de 12 de febrero, reguladora del mencionado Consejo, que fue introducido por la Ley 27/2010, de 3 de agosto, "prevé un plazo de dos días para formular la solicitud, que se cuentan desde el día siguiente de la publicación del proyecto o proposición de ley, y un máximo de siete días hábiles para la emisión del dictamen". De este modo, "el ordenamiento asegura al más alto nivel -sigue diciendo el dictamen- esta garantía de las minorías consistente en la facultad de activar el mecanismo consultivo y a su vez de control por parte de esta institución estatutaria en todos los supuestos y sin excepción de todas las leyes que pretendan aprobarse por el Parlamento, incluidas, desde luego, las tramitadas en lectura única". Por consiguiente -concluye el dictamen-, "la inexistencia de una mención expresa en el artículo 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña a la facultad de solicitar dictamen a este Consejo en el supuesto de los proyectos y proposiciones de ley que se tramiten por la especialidad procedimental de la lectura única no es contraria al Estatuto, en la medida que dicha facultad está garantizada, fuera de toda duda, en la ley competente por razón de la materia, es decir, el artículo 26 bis de la Ley del Consejo de Garantías Estatutarias".

VIII

Tras el dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias y a resultas de una de las enmiendas subsiguientes al mismo que se aprobó en la sesión plenaria de 26 de julio de 2017, el texto definitivo del apartado 2 del artículo 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña ha quedado redactado en los siguientes términos:

"2. El grupo parlamentario promotor de una proposición de ley puede solicitar su tramitación por el procedimiento de lectura única. Corresponde al Pleno del Parlamento acordarla, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, o a iniciativa de ésta, siempre que la proposición de ley reúna los supuestos habilitantes que establece el apartado 1."

El análisis de la adecuación de este precepto al ordenamiento constitucional exige valorar diversos aspectos:

A) En primer lugar, se observa que en el texto definitivo de la reforma se ha incluido -en línea con lo señalado en el dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias- la exigencia de que la proposición de ley "reúna los supuestos habilitantes que establece el apartado 1", lo que comporta que, para su tramitación en lectura única, será preciso que su "naturaleza" lo aconseje o la "simplicidad de su formulación" lo permita.

Como antes se ha expuesto, la jurisprudencia constitucional exige la concurrencia de un fundamento objetivo de este tenor para que el derecho fundamental de participación política de la minoría parlamentaria contemplado en el artículo 23 de la Constitución pueda verse legítimamente restringido mediante la aplicación del trámite de lectura única (sentencias núm. 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 8º; y núm. 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 6º).

La inclusión de tales presupuestos habilitantes determina que la reforma, en su redacción final, no vulnere en este punto el derecho de participación política de la minoría parlamentaria protegido por los artículos 23 de la Constitución y 29 del Estatuto de Autonomía.

B) En segundo término, se observa también que, en el texto final de la reforma del apartado 2 del artículo 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, la facultad de solicitar la tramitación en lectura única se atribuye al grupo parlamentario promotor de la proposición de ley o la propia Junta de Portavoces, mientras que la competencia para acordarla corresponde al Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa y oída la Junta de Portavoces si la iniciativa partiera del grupo parlamentario promotor.

Por tanto, se ha suprimido la exigencia de que las proposiciones de ley deban ser firmadas por "todos los grupos parlamentarios" al objeto de su tramitación en lectura única, atribuyéndose la decisión sobre la cuestión al Pleno de la Cámara.

Esta regulación se adecúa a lo dispuesto en el artículo 79.2 de la Constitución, pues, como ha declarado el Tribunal Constitucional en interpretación de este precepto, el acuerdo de tramitación en lectura única no exige unanimidad o mayoría cualificada por mayoría simple, bastando al efecto la concurrencia de una mayoría simple (sentencias núms. 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5º; 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 7º; 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 4º; 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 5º; 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5º). El artículo 60.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña se pronuncia, por lo además, en los mismos términos que el aludido artículo 79.2 de la Constitución.

Un argumento adicional en la línea apuntada es que el apartado 1 del artículo 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, desde su redacción originaria del año 2005, atribuye legitimación al Gobierno -sin necesidad de contar con la unanimidad de los grupos parlamentarios- para proponer al Pleno de la Cámara la tramitación en lectura única de sus proyectos de ley, por lo que mal puede argumentarse, siempre dentro del ámbito del control abstracto de la norma reglamentaria, que la eliminación de la regla de la unanimidad de los grupos parlamentarios para la tramitación en lectura única de las proposiciones de ley, inicialmente contemplada en el apartado 2 del artículo 135, infrinja el derecho de participación política de la minoría parlamentaria reconocido en el artículo 23 de la Constitución.

C) En tercer y último lugar, es preciso plantearse si el hecho de que el apartado 2 del artículo 135 del Reglamento no contemple la posibilidad de presentar enmiendas en la tramitación en lectura única de las proposiciones de ley puede vulnerar -como sostiene la propuesta de Acuerdo- el derecho de participación política de la minoría parlamentaria en condiciones de igualdad ex artículo 23.2 de la Constitución.

En relación con esta cuestión, y como primera consideración, es preciso destacar que, antes de la reforma, el apartado 2 del artículo 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña guardaba silencio sobre el particular -es decir, no aludía al derecho a presentar enmiendas-, y que, después de la reforma, la presentación de enmiendas tampoco se ha prohibido: es decir, el texto, tras la reforma, sigue sin hacer mención a la posibilidad de formular enmiendas, al igual que antes.

En la propuesta de Acuerdo se advierte, sin embargo, que, antes de la reforma, la existencia de un trámite de enmienda era innecesario, dado que el procedimiento de lectura única exigía la firma de todos los grupos parlamentarios, pero que, después de la reforma, al suprimirse la regla de la unanimidad, sí lo es, pues, en otro caso, la mayoría estaría vulnerando el derecho de participación política de la minoría parlamentaria.

La jurisprudencia constitucional no se ha pronunciado de forma explícita sobre la cuestión de si la exclusión del derecho a presentar enmiendas en el trámite de lectura única vulnera el artículo 23 de la Constitución: más precisamente, lo ha hecho sobre un supuesto del que no pueden extraerse conclusiones generales, como es el de las leyes paccionadas, que, por su propia naturaleza, excluyen el derecho de presentación de enmiendas (sentencias núms. 76/1988, de 26 de abril, y 27/2000, de 31 de enero).

Al margen de este singular supuesto de las leyes paccionadas y de otro en el cual se declaró inconstitucional la prohibición de un trámite de enmiendas acordada infringiendo lo dispuesto en el reglamento parlamentario de aplicación (Sentencia núm. 103/2008, de 11 de septiembre) y cuya doctrina no es, por lo mismo, susceptible de aplicación al objeto del presente dictamen, el Tribunal Constitucional se ha limitado a examinar la constitucionalidad de leyes aprobadas por procedimientos de lectura única en los que había existido un trámite de enmiendas sensiblemente limitado -nunca excluido- respecto del que es propio del procedimiento legislativo ordinario. En tales asuntos ha entendido que las referidas limitaciones al derecho de enmienda, que son propias e inherentes del trámite de lectura única, no vulneran por principio el derecho de participación política, salvo que se aprecie que las mismas hubieran podido viciar el proceso de formación de la voluntad de la Cámara. La conclusión alcanzada por el Tribunal Constitucional en estos casos ha sido favorable a la constitucionalidad de las leyes analizadas, bien que ponderando que en todos ellos había existido, aunque limitada, la posibilidad de presentación de enmiendas (sentencias núms. 238/2012, de 13 de diciembre, FJº 5; 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 5º; y 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5º).

El examen comparado de los reglamentos parlamentarios estatales y autonómicos evidencia, por su parte, que existen diferentes modelos regulatorios en cuanto a la presentación de enmiendas: en algunos se admite la presentación de enmiendas (Parlamentos de Aragón, Canarias y Foral de Navarra), en otros se prohíbe de forma expresa (Asambleas de Andalucía, Extremadura, Madrid y Murcia, Parlamento de Cantabria y Cortes Valencianas) y en otros simplemente no se contempla de forma expresa (Congreso y Senado, Junta General del Principado de Asturias, Parlamento de Cataluña, Galicia, La Rioja y Vasco, Cortes de Castilla-La Mancha y Castilla y León): respecto de estos últimos debe señalarse que en el Congreso y el Senado se admite actualmente la presentación de enmiendas, pese a no estar contemplada esta posibilidad en sus respectivos reglamentos, y que lo mismo viene haciéndose en otras Asambleas y Parlamentos autonómicos cuyas normas reglamentarias no regulan la cuestión.

La prohibición o exclusión de presentación de enmiendas viene acompañada en no pocos de estos reglamentos con la exigencia de una unanimidad para la puesta en marcha del trámite de lectura única -así ocurre en los Parlamentos de Andalucía, Cantabria y País Vasco- o de una mayoría cualificada -Parlamento de las Islas Baleares y Asamblea de Extremadura-: esta relación entre la regla de la unanimidad (o mayoría cualificada) y la imposibilidad de presentación de enmiendas se advierte igualmente en algunos reglamentos en los que, estando inicialmente prohibida la presentación de enmiendas, se admite el levantamiento de dicha prohibición con la misma unanimidad o mayoría cualificada con que se puso en marcha el procedimiento de lectura única (Parlamentos de Cantabria y de las Islas Baleares).

En estos reglamentos se aprecia pues una conexión entre una y otra cuestión, es decir, la prohibición de presentación de enmiendas viene justificada en la previa existencia de una unanimidad o mayoría cualificada de los grupos parlamentarios en la tramitación de la propuesta por el procedimiento de lectura única.

La razón de ser de estas previsiones vinculadas se advierte atendiendo a la génesis y evolución del procedimiento de lectura única: en su origen, este procedimiento se concibió para ser aplicado, por mayoría simple y sin enmiendas, a propuestas o proposiciones de ley cuya naturaleza o simplicidad lo permitiera. Con el paso de los años y a la vista de una creciente tendencia a hacer una interpretación extensiva del supuesto material habilitante del trámite de lectura única, se hizo patente la necesidad de garantizar, por motivos de relevancia constitucional, el derecho de enmiendas de las minorías, y la consiguiente improcedencia de que dicho derecho pudiera no quedar garantizado en un procedimiento incoado por mayoría simple. Por esta razón, los reglamentos parlamentarios mencionados condicionan la exclusión del derecho de enmienda a la existencia de unanimidad o mayoría cualificada para iniciar el procedimiento.

El Reglamento del Parlamento de Cataluña se sitúa entre aquellas normas que no contemplan expresamente el derecho a presentar enmiendas en el trámite de lectura única de las proposiciones de ley regulada en el apartado 2 de su artículo 135: ni lo hacía antes de la reforma, ni lo hace ahora, si bien el uso parlamentario ha sido siempre -como señala el dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias- el de su exclusión. La diferencia estriba en que, antes de la reforma, se exigía una unanimidad para la tramitación en lectura única que, después de la reforma, ya no se exige, sin que se haya contemplado de forma expresa, con ocasión de ésta, un trámite de presentación de enmiendas.

Ciertamente, la reforma no prohíbe la presentación de enmiendas, sino que se limita a no regular dicho trámite. Pero 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.

La existencia de algunos reglamentos autonómicos en los cuales la prohibición de enmiendas no se encuentra conectada a una regla de unanimidad o de mayoría cualificada para poner en marcha el trámite de lectura única (Asamblea de Madrid, Asamblea Regional de Murcia, Cortes Valencianas), y el hecho de que los mismos no hayan sido cuestionados hasta el momento por la minoría parlamentaria de tales Cámaras, no significa por sí mismo que la exclusión del derecho de enmienda por aplicación de la regla de la mayoría simple pueda considerarse una regla o previsión constitucionalmente adecuada, máxime cuando el Tribunal Constitucional no ha tenido ocasión de pronunciarse sobre tales normas reglamentarias ni tampoco, en general, sobre la cuestión debatida.

Antes bien, 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.

En tal estado de cosas, existen -a juicio del Consejo de Estado- fundamentos jurídicos suficientes para impugnar la nueva redacción del apartado 2 del artículo 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, aprobada en la sesión plenaria celebrada el 26 de julio de 2017.

IX

Al margen de este control abstracto, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional permite también que la eventual afectación de los derechos fundamentales de la minoría parlamentaria y, en particular, de su derecho fundamental de participación política en condiciones de igualdad ex artículo 23 de la Constitución, pueda ser denunciada mediante la interposición del correspondiente recurso de amparo.

De acuerdo con el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, dicho recurso procede contra "las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional".

La resolución eventualmente susceptible de recurso de amparo sería el acuerdo de la Mesa por virtud del cual se proponga al Pleno la tramitación en lectura única de cualquier proposición de ley que no se ajuste a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 135 del Reglamento del Parlamento de la Cámara. En efecto, el Tribunal Constitucional ha entendido que gozan de relevancia constitucional "los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria" y que, por tal razón, las decisiones de los órganos parlamentarios que "impidan o coartan su práctica o contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de

representantes" pueden ser recurridas en amparo por vulneración del artículo 23.2 de la Constitución (Sentencia núm. 224/2016, de 19 de diciembre, FJ 2º, que cita otras muchas).

En este recurso podría aducirse, llegado el caso, no sólo la vulneración del derecho de participación política reconocido por el artículo 23 de la Constitución vinculada al trámite de enmienda, en los términos expuestos en el apartado anterior, sino la propia infracción del apartado 2 del artículo 135 del Reglamento, en el supuesto de que la "naturaleza" de la proposición de ley registrada no aconsejase su tramitación en lectura única o su "formulación" no reuniera una "simplicidad" que lo permitiese.

El recurso de amparo sería un instrumento igualmente relevante en el supuesto de que, al amparo del apartado 1 del artículo 135 del Reglamento, el Govern presentara un proyecto de ley para su tramitación en lectura única cuando, por su naturaleza o simplicidad, no pudiera ser objeto de este procedimiento. Con independencia de este eventual recurso, debe tenerse en cuenta -como ya ha señalado el Consejo de Garantías Estatutarias- que la minoría parlamentaria, una vez publicada la proposición de ley admitida y calificada por la Mesa, dispone de un plazo de dos días para solicitar dictamen del mencionado Consejo, que lo deberá emitir en un máximo de siete, quedando entretanto suspendido por ministerio de la ley el procedimiento legislativo en curso (artículos 116.3 y 112 del Reglamento del Parlamento de Cataluña; artículo 26 bis de la Ley 2/2009, de 12 de febrero).

La solicitud del dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias, y la consiguiente suspensión ex lege del procedimiento legislativo, no es incompatible con la interposición de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional y la petición de suspensión ante el mismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56, apartados 1 y 6, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

X

Finalmente, junto a la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el apartado 2 del artículo 135 de Reglamento del Parlamento de Cataluña y del eventual recurso de amparo que pudiera interponerse por una minoría parlamentaria, el Presidente del Gobierno de la Nación podrá interponer llegado el caso, previo dictamen del Consejo de Estado, el correspondiente recurso de inconstitucionalidad por vicios tanto procedimentales como sustantivos contra las leyes que pudieran aprobarse por el trámite de lectura única, una vez que las mismas sean publicadas siempre que vulneren el derecho de participación política del artículo 23 de la Constitución o el mencionado precepto reglamentario, entre otros preceptos que pudieran tenerse en consideración en atención a las circunstancias del asunto.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

Que existen fundamentos jurídicos para interponer recurso de inconstitucionalidad contra la reforma del apartado 2 del artículo 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña aprobada en sesión del Pleno de esa Cámara celebrada el 26 de julio de 2017, por vulnerar el derecho de participación política en condiciones de igualdad reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución."

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 27 de julio de 2017

LA SECRETARIA GENERAL,

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL GOBIERNO.

subir

[Contactar](#) [Sobre esta sede electrónica](#) [Aviso legal](#) [Nuestra web](#) [Mapa](#) [Accesibilidad](#)       

Agencia Estatal BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Avda. de Manoteras, 54 - 28050 Madrid - Tel.: (+34) 91 111 4000