

## Las consecuencias de la reforma del art. 135.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña para aprobar la Ley de referéndum y la de transitoriedad jurídica: suspensión y STC 139/2017\*

Daniel Fernández Cañueto

**Sumario:** I. introducción.—II El proceso de reforma del art. 135.2 RPC y las consecuencias de su aprobación.—III. El procedimiento utilizado para iniciar la reforma del Reglamento del Parlamento Catalán. Una problemática concreta plasmada en el inadmitido recurso de amparo.—IV. Comentario de la STC 139/2017 que resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la nueva redacción del art. 135.2 RPC.—V. Conclusión general.—VI. Bibliografía.

### I. Introducción

España vive actualmente uno de los envites más importantes de su historia constitucional reciente. Desde finales de 2012(1), tanto las instituciones autonómicas como la opinión pública controladas por aquel nacionalismo catalán que antaño no rehusaba formar parte del proyecto común estatal, han iniciado un proceso secesionista que ha puesto en duda el orden constitucional tanto por negarse a respetar las resoluciones de su máximo intérprete como por realizar una serie de actuaciones jurídico-políticas cuyo objetivo ha sido efectuar un referéndum unilateral de secesión contrario a la Carta Magna que les permitiera legitimar la cons-

---

\* Este trabajo se inserta en las actividades del Grupo de Estudios sobre Democracia y Constitucionalismo (GEDECO, grupo consolidado Generalitat 2014) y del proyecto de investigación financiado por el MINECO DER 2012-37567 sobre «Democracia multinivel: la participación de los ciudadanos y de los entes territoriales en los procesos de decisión pública».

(1) Sobre la razón por la cual la sentencia del Tribunal Constitucional de 2010 en relación al Estatuto de Autonomía de Cataluña no fue el inicio el movimiento secesionista, son de especial interés: DOWLING, Andrew, *La reconstrucció nacional de Catalunya. Els antecedents polítics del procés*. Pasado&Presente. Barcelona, 2013, pág. 247-331; AMAT, Jordi, *El llarg procés: Cultura i política a la Catalunya contemporànea (1937-2014)*. Tusquets, Barcelona, 2015; SAURA, Víctor, «Con el Constitucional no empezó todo», en *eldiario.es*, 21-02-2016.

trucción de la futura república catalana (STC 103/2008, 31/2015, 32/2015, 138/2015, 114/2017 y 124/2017).

Como el propósito era dar una apariencia tanto de legitimidad democrática como de legalidad al proceso de secesión, pues se quería transmitir la imagen de que la independencia respondía a una voluntad directa de la mayoría del pueblo catalán y que el tránsito hacia la nueva república se haría «de la ley a la ley», el gobierno de la Generalitat y la mayoría parlamentaria que lo sustentaba anunciaron la aprobación de dos leyes: una de referéndum de autodeterminación de Cataluña para que la futura votación tuviera un marco normativo y otra de transitoriedad jurídica y fundacional de la república para que no existiera un vacío legal durante la transición hacia el nuevo Estado catalán. Pero, como eran perfectamente conscientes que ambas colisionaban abiertamente con el orden constitucional vigente, urdieron una estrategia para que su tramitación parlamentaria se realizara a través de un mecanismo jurídico que les permitiera aprobarlas sin que pudiera existir una impugnación del Gobierno o una suspensión por parte del TC antes de que éstas fueran votadas en el parlamento autonómico catalán. Cuestión para la cual, la mayoría parlamentaria independentista promovió una reforma de la tramitación de las proposiciones de ley en lectura única (art. 135.2 del Reglamento del parlamento de Cataluña, en adelante RPC)(2) que no acabó cumpliendo con su propósito, pues la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de la nación provocó la suspensión de la misma, llegando el fallo sobre la constitucionalidad del precepto reformado (STC 139/2017) meses después de que los secesionistas hubieran replanteado su estrategia y utilizaran el art. 81.3 RPC como procedimiento alternativo para acabar aprobando ambas proposiciones de ley.

Ahora bien, aunque la modificación del art. 135.2 RPC no acabó cumpliendo con su principal objetivo por estar suspendida, lo importante de la misma ha sido que tanto durante su procedimiento de aprobación como en el posterior recurso del Gobierno se dudó sobre la constitucionalidad de una realidad ya presente en otros reglamentos parlamentarios autonómicos pero nunca antes impugnada: a saber, si la inexistencia de unanimidad en las proposiciones de ley por lectura única junto al silencio sobre la posibilidad de presentar enmiendas en su interior vulneraba

---

(2) Cuando la propuesta de reforma del Reglamento llegó al Pleno del Parlamento catalán, el diputado socialista Ferran Pedret i Santos afirmaría que «tanto el Gobierno como los grupos parlamentarios, han estado anunciando a diestro y siniestro cuál era la intención de esta reforma reglamentaria. I no sólo lo han dicho en declaraciones a los medios de comunicación, sino que incluso en la ponencia [...] se nos manifestó sin ningún tipo de problema que ésta era una reforma que, evidentemente, estaba enfocada a permitir una tramitación exprés, con el mínimo de impedimentos posibles, de aquellas leyes de desconexión que van mutando de nombre», en *Diari de sessions del Parlament de Catalunya*, XI legislatura, quart període, sèrie P, número 76, Sessió 40, reunió segona, dimecres 26 de juliol de 2017, págs. 58-79.

el art. 23.2 CE, pues era posible que dicha combinación viciara la formación de la voluntad de las Cámaras al permitir que la mayoría limitase de manera abusiva el ejercicio legítimo de los derechos de la minoría. Novedoso interrogante éste que, al afectar a más de un reglamento parlamentario, ha convertido el fallo de la STC 139/2017 en un verdadero *leading case* cuyo estudio permite ir consolidando una doctrina sobre la constitucionalidad o no de compaginar la ausencia de unanimidad para la tramitación de las proposiciones de ley por lectura única con el silencio sobre la posibilidad de presentar enmiendas en su interior.

Así pues, como la problemática de fondo reside en determinar si el pluralismo político, el derecho de las minorías y el ejercicio del cargo público en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE) están garantizados en aquellos reglamentos parlamentarios donde existe dicha combinación, y ello pasa por analizar el procedimiento de modificación del art. 135.2 RPC y la STC 139/2017, el presente texto va a dividirse en tres apartados: un primero en la que se explicita el proceso de reforma del art. 135.2 RPC y las consecuencias de su aprobación; un segundo donde se proponga una solución para una interesante problemática expuesta en el inadmitido recurso de amparo; y finalmente, un tercero donde se analice tanto la STC 139/2017 como las consecuencias que ésta conlleva para la generalidad de reglamentos parlamentarios.

## II. El proceso de reforma del art. 135.2 RPC y las consecuencias de su aprobación

El 28 de febrero de 2017, la Mesa admitió a trámite una iniciativa de JuntsxSí de reforma del RPC(3) donde, entre otros, se proponía la siguiente modificación del apartado segundo del artículo 135(4) relativo a los requisitos de tramitación de las proposiciones de ley en lectura única:

---

(3) El número de expediente completo del Parlamento catalán donde se pueden encontrar todos los documentos sobre la evolución de la propuesta de reforma es Tram. 211-00001/11.

(4) El contenido íntegro del artículo 135 del RPC en aquel momento era: «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 esta. 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».

«2. No obstant el que estableix l'apartat 1, a sol·licitud del grup parlamentari promotor i d'acord amb la Junta de Portaveus, pot proposar que una proposició de llei sigui tramitada directament en lectura única. La tramitació en lectura única ha d'ésser acordada pel Ple del Parlament.» (5)

Posteriormente a dicha admisión, la Mesa desestimó una solicitud de reconsideración presentada por el grupo parlamentario de C's que planteaba dos importantes cuestiones (6). La primera era que, tal y como se desprendía de la literalidad del artículo 126 RPC, dicha iniciativa para reformar la principal fuente normativa de la actividad del Parlamento catalán no podía iniciarse mediante el procedimiento especial de Ponencia redactora conjunta si no ostentaba el consenso de todos los grupos parlamentarios. Y la segunda era que, si se acababa tramitando dicha iniciativa por ese procedimiento sin un acuerdo de la totalidad de los grupos podían verse vulnerados los derechos de los diputados (ex art. 23.2 CE), pues como éste presupone la concurrencia de un necesario consenso de los grupos parlamentarios de la Cámara como garantía del principio democrático que debía impregnar el contenido y los propios mecanismos de reforma del RPC,

«el consenso no es solamente un principio más que deseable para la adopción final de una iniciativa legislativa de este calado y contenido, sino que es un requisito de procedibilidad y, por ende, de admisión de cualquier iniciativa en las materias

(5) Boletín Oficial del Parlament de Catalunya (en adelante *BOPC*) núm. 352, 9 de marzo de 2017, pág. 20-23. Hemos preferido dejar el texto en catalán al no encontrar traducción oficial. Una traducción aproximada podría ser la siguiente: «2. Sin perjuicio de lo que establece el apartado 1, a solicitud del grupo parlamentario promotor y de acuerdo con la Junta de Portavoces, se puede proponer que una proposición de ley sea tramitada directamente por lectura única. La tramitación en lectura única debe ser acordada por el Pleno del Parlamento».

(6) Hubo otras dos solicitudes de reconsideración de menor importancia, pues ninguna de ellas contenía un fundamento jurídico cuya aceptación impediría cualquier iniciativa de reforma del Reglamento del Parlamento de Cataluña que no poseyera la connivencia de todos los grupos parlamentarios. Nos referimos, en primer lugar, al escrito del Grupo Parlamentario Socialista en el que se estimaba que existían dos motivos concatenados por los cuales dicha iniciativa no debería haber sido admitida por la Mesa: el primero era que son los artículos 126-127 y no la Disposición final primera del RPC el procedimiento adecuado que debería haberse esgrimido en el escrito; y, el segundo era que, como consecuencia de que la reforma del Reglamento debe realizarse a través de los artículos 126-127 RPC, el contenido de la iniciativa presentada era erróneo porque «formula una serie de enmiendas al actual Reglamento, como si se encontraran en una fase de enmiendas al articulado de un proyecto o una proposición de ley en el procedimiento legislativo común (art. 116 RPC)». Y, en segundo lugar, hacemos referencia al escrito del Grupo Parlamentario Popular, pues en él se consideraba que la admisión a trámite condicionada no era sólo una figura desconocida en el RPC, sino que comportaba un vaciamiento de las funciones de la Mesa que le permitía admitir una iniciativa a trámite sin calificarla (como así obliga el art. 37.2 RPC). Cf. *BOPC* núm. 352, 9 de marzo de 2017, págs. 68-70.

que estén legalmente sometidas al mismo, como es el caso de la reforma del Reglamento del Parlament de Cataluña por mor de su disposición final primera». (7)

La negativa de la Mesa a reconsiderar su admisión a trámite tuvo una consecuencia poco usual: los cuatro grupos parlamentarios contrarios a iniciar el proceso de reforma (C's, PSC, CSQP y PP) se negaron, como acto de protesta, a nombrar representantes para una Ponencia redactora que sólo acabaría contando con dos miembros (un por parte de JuntsxSí y otro de la CUP) (8). Pese a ello, se iniciaron los trabajos de la misma, acabando ésta por presentar una modificación al texto inicialmente propuesto que se consolidaría tanto en el posterior informe de la Ponencia como en el Dictamen de la Comisión de Reglamento y cuyo contenido literal sería el siguiente:

«2. Una proposición de ley, a solicitud del grupo parlamentario promotor, puede tramitarse directamente por 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.»

Antes del traslado al Pleno de la propuesta de reforma del Reglamento parlamentario, después de las observaciones realizadas por la Junta de Letrados del Parlamento de Cataluña el 21 de Junio de 2017 (9) y al amparo de los artículos 16.1.b y 26 de la Ley del Consejo de Garantías Estatutarias (en adelante LCGE), los grupos parlamentarios Socialista y de C's pidieron a este mismo Consejo que se pronunciara sobre la adecuación tanto a la Constitución como al Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante EAC) del contenido del proyecto de modificación del artículo 135.2 RPC. En relación con ello, ambos grupos parlamentarios coincidieron en estimar que los cambios introducidos no sólo eran realizados para permitir a los independentistas tramitar rápidamente unas leyes que se presumían contrarias a la Constitución y al Estatuto (refi-

(7) *BOPC* núm. 352, 9 de marzo de 2017, págs. 70-72. Parte del contenido de la solicitud de reconsideración presentada por el grupo parlamentario de Ciudadanos.

(8) *DSPC C* 358, 16 de marzo de 2017, págs. 3-10.

(9) Dicho informe concluye con una propuesta de redactado alternativo al apartado segundo del artículo 135 RPC: «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 con 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».

riéndose a la Ley de referéndum y la de transitoriedad jurídica), sino que dicha modificación también podía ser contraria a los derechos de participación política recogidos en los arts. 23.2 CE y 29 EAC por tres motivos distintos. Uno, porque la reforma de dicho artículo permitía que la solicitud de tramitación pudiera corresponder únicamente al grupo promotor y no a todos los grupos parlamentarios como estaba fijado hasta el momento, comportando una «mayorización de la mayoría sin justificación objetiva» dado que la lectura única ya era un procedimiento especial que restringía *per se* potestades tan relevantes como la del debate (al suprimir las fases de comparecencia, ponencia y comisión) o la de presentar enmiendas (habitualmente las parciales, pero en algunos casos también a la totalidad). Dos, porque se suprimía el epígrafe que obligaba a la Mesa a publicar el texto(10), cuestión que podía comportar tanto la infracción del principio de publicidad como la imposibilidad por parte de la minoría de pedir un dictamen al CGE al no constar oficialmente en el *Diari Oficial de la Generalitat* (en adelante, *DOG*). Y tres, porque no se especificaban los requisitos de naturaleza o la simplicidad de su formulación para que una proposición de ley pudiera ser admitida, de manera que bien parecía que la nueva literalidad del texto permitía que todo tipo de leyes pudieran ser tramitadas mediante dicho procedimiento especial reformado. En suma, los grupos parlamentarios Socialista y de C's consideraban que la propuesta de alteración del artículo 135.2 RPC no sólo tenía visos de ser utilizada para subvertir el orden constitucional, sino que también expropiaba «de manera injustificada los derechos de las minorías» contenidos en el artículo 23.2 CE y 29.1 EAC al reducir de forma considerable el campo de actuación de éstos en el procedimiento legislativo, núcleo esencial de la función representativa de los diputados(11).

La petición comportó que el 6 de Julio de 2017 el CGE emitiera un Dictamen por unanimidad donde, después de establecer tanto el marco legal aplicable como la doctrina del TC y del propio CGE sobre la materia en cuestión(12), trataba de resolver las dudas en relación a la adecuación constitucional y estatutaria de la propuesta de modificación del artículo 135.2 en base a las siguientes cuatro apreciaciones.

Primero: con respecto a que el texto reformado serviría para que, aplicado junto al art. 81.3 RPC, pudieran tramitarse de forma rápida leyes evi-

---

(10) El epígrafe eliminado por la propuesta de modificación es: «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»

(11) *BOPC* núm. 438, 14 de junio de 2017, págs. 52-67. El entrecomillado puede encontrarse en el Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias 7/2017, de 6 de julio, sobre la Propuesta de reforma parcial del Reglamento del Parlamento, págs. 9-10.

(12) Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias 7/2017..., págs. 11-25.

dentamente inconstitucionales y antiestatutarias como la del referéndum o la de transitoriedad jurídica, el Dictamen no sólo establecerá la imposibilidad material de enjuiciar previamente la probable utilización ilegal que se fuera a realizar de un procedimiento(13), sino que también acabará aseverando que la plausible aplicación conjunta de ambos artículos en ningún caso podría ser realizada sin tener en cuenta

«determinados trámites en la aprobación de una iniciativa legislativa como son su calificación y admisión; la publicación; el debate y presentación de enmiendas, cuando proceda, y el sometimiento a las garantías de control, fijadas por el Estatuto y las leyes (solicitud de dictamen al Consell de Garanties), además de constituir elementos inherentes al *ius in officium* de los diputados, son elementos esenciales e inexcusables del procedimiento legislativo asegurado por la Constitución y el Estatuto y desarrollado directamente en la norma primaria del Reglamento del Parlament». (14)

Segundo: sobre si la modificación de la titularidad de la capacidad de iniciativa en el procedimiento de lectura única (que antes recaía en «todos los grupos parlamentarios» y que en el texto propuesto sólo lo hacía en «el grupo promotor») vulnera el derecho de las minorías reconocido en artículos 23 CE y 29.1 EAC porque les somete de forma excesiva e injustificada a la regla de la mayoría, el Dictamen expondrá lo siguiente. Al ser los derechos presuntamente vulnerados de configuración legal, al ser constitucional el procedimiento de lectura única porque permite que los parlamentarios mantengan el derecho fundamental de ejercer el cargo público aunque se limiten el debate y las enmiendas en pro de la celeridad, y al no existir ningún límite constitucional o jurisprudencial que impida establecer la iniciativa en dichos procedimientos a un solo grupo proponente; el requisito de la unanimidad para proponer la adopción del mecanismo de lectura única que alegan los grupos parlamentarios Socialista y de C's no es un derecho de veto inicial de las minorías que se configure como un imperativo constitucional o estatutario, sino que simplemente es una legítima opción normativa que el legislador puede adoptar sin mayor limitación que la necesaria aprobación por parte del Pleno de dicho procedimiento. Es decir, para el CGE, que el Reglamento establezca que una proposición de ley tramitada por el procedimiento especial de lectura única pueda iniciarse por un grupo parlamentario y no por el con-

---

(13) Sobre dicha cuestión, el TC coincidirá en las STC 49/2008 FJ4 y 184/2016 FJ2 con lo afirmado por el CGE en su Dictamen.

(14) Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias 7/2017..., pág. 45.



junto de ellos no presenta problemas jurídicos de constitucionalidad en relación con un posible sometimiento excesivo a la regla de la mayoría, pues la titularidad de la capacidad de iniciativa es un componente del procedimiento legislativo que sirve como mecanismo idóneo para incoar el debate político, pero que en ningún caso menoscaba las posibilidades de participación ulterior de la oposición (15).

Tercero: por lo que respecta a los requisitos que habilitan para que una proposición de ley pueda ser tramitada por el procedimiento de lectura única, el Dictamen del Consejo de Garantías será categórico. Dado que nos estamos refiriendo a una especialidad del procedimiento legislativo común donde se reducen los trámites parlamentarios en beneficio de la celeridad y como dicha condensación supone una limitación del debate (porque se suprimen algunas fases como las de comparecencia, ponencia y comisión, o porque se limita la posibilidad de presentar enmiendas), el procedimiento de lectura única no puede concebirse como un mecanismo idóneo para aprobar cualquier tipo de iniciativa legislativa. Fruto de ello, el Dictamen afirmará que la necesidad de fijar unos límites materiales de naturaleza y/o simplicidad con el objetivo de que la Mesa pueda someterlo a control a través de su calificación y admisión es «una exigencia incuestionable para que se pueda activar la especialidad de la lectura

---

(15) Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias 7/2017..., págs. 30-33. La jurisprudencia del TC también nos conducirá a la misma conclusión que el presente Dictamen, pues en ella se afirmará que, aunque el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE) incorpore el derecho de los parlamentarios y de los grupos en que se integran a ejercer sus funciones en condiciones de igualdad dentro de la legalidad parlamentaria, y ese *ius in officium* sea «definido como un derecho de configuración legal» (STC 143/2016 FJ3); aunque cualquier infracción del estatuto del parlamentario no representa por sí sola una lesión del derecho fundamental, «sino que [...] es necesario que queden afectados derechos o facultades que pertenezcan al núcleo de la función representativa parlamentaria» y que «solo cabe apreciar una vulneración del art. 23.2 CE si los órganos de las Asambleas impiden o coartan ilegítimamente el núcleo esencial de la función representativa o adoptan decisiones jurídicamente reprobables que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes» (STC 143/2016 FJ3); y aunque ese núcleo esencial con relevancia constitucional del *ius in officium* que limita la libre configuración del derecho de ejercicio a las Cámaras está formado, entre otros, por la función legislativa (STC 141/2007 FJ3). Dicho contenido esencial del *ius in officium* de los parlamentarios nunca puede convertirse en «una suerte de derecho de veto frente a una iniciativa legislativa» que desnaturalice la representación política que el art. 23.2 CE garantiza, pues en ese caso se desvirtuaría «la lógica parlamentaria basada en el principio de la mayoría» dado que «la minoría estaría en disposición de privar a la mayoría de su verdadera condición de tal» (STC 85/2006 FJ7). Por todo ello, la jurisprudencia del TC también concluye que no existirá lesión con relevancia constitucional porque mientras existan otros procedimientos para que la mayoría canalice sus iniciativas, la unanimidad es una opción reglamentaria pero no una obligación y, por tanto, que la modificación de la titularidad de la capacidad de iniciativa en el procedimiento de lectura única del art. 135.2 RPC de «todos los grupos parlamentarios» a «un grupo promotor» no vulnerará del derecho fundamental contenido en el art. 23.2 CE siempre que se siga permitiendo «el desempeño por el grupo parlamentario demandante de amparo y sus miembros de sus funciones que constitucional y reglamentariamente les corresponden como representantes políticos en la tramitación parlamentaria» (STC 85/2006 FJ7).



única» (16), y que, si bien el TC ha flexibilizado mucho la interpretación de dichos límites (refiriéndose a la ATC 9/2012 sobre el procedimiento de reforma del art. 135 CE y a la STC 185/2016 en relación a la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional)(17), la doctrina del Consejo de Garantías es clara respecto a que cuestiones no deberían ser tramitadas por dicho procedimiento: leyes de contenido sustantivo complejo, que contengan una innovación significativa de un sector del Ordenamiento jurídico, que reformen de manera estructural el sistema institucional o que posean una elevada sensibilidad social (18).

---

(16) Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias 7/2017..., pág. 34. El máximo intérprete constitucional coincidirá con dicha argumentación, pues afirmará que el procedimiento de lectura única no es en sí mismo contrario a la Carta Magna porque, aun siendo una especialidad del procedimiento legislativo común donde se reducen los trámites parlamentarios en beneficio de la celeridad, «no se hurta automáticamente a las Cámaras las posibilidades de debate» [...] 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 27/2000 FJ6, 204/2011 FJ5 y 238/2012 FJ4). Asimismo, para que dicho procedimiento de lectura única sea efectivamente especial (léase de aplicación excepcional) y el derecho fundamental de participación política del art. 23.2 CE no se vea ilegítimamente restringido por un uso abusivo de él, es imprescindible que se establezca un fundamento objetivo para que a su través no puedan aprobarse cualquier tipo de iniciativas legislativas (STC 274/2000 FJ8 y 238/2012 FJ6). Fundamento objetivo este que, como mínimo deberá incluir que la tramitación por el procedimiento de lectura única sólo podrá realizarse cuando su «naturaleza o simplicidad de formulación permitan una tramitación abreviada de las mismas» (STC 274/2000, FJ 8).

(17) VINTRÓ, Joan, «El parlamento exprés: antecedentes y contexto», en *Agenda Pública*, 5 de marzo de 2017.

(18) Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias 7/2017..., págs. 34-36. La concordancia entre la jurisprudencia del TC y lo dictaminado por el CGE en lo relativo a la necesidad de que haya unos requisitos de habilitación para que una proposición de ley pueda ser tramitada por el procedimiento de lectura única sin que vulnere el art. 23.2 CE, dejará de existir en lo que respecta al contenido de los mismos. Mientras el CGE afirmará que como los requisitos de naturaleza o simplicidad se fijan para hacer un uso restrictivo y excepcional de la lectura única, estos tienen unos límites materiales que condicionan su utilización con independencia de que estén explícitamente fijados en el artículo; el TC mantendrá que las únicas materias vetadas a la tramitación por lectura única serán aquellas que se establezcan de manera explícita en cada uno de los reglamentos autonómicos o estatales (STC 103/2008 FJ5 y 153/2016 FJ3), de manera que «ni siquiera la reforma constitucional estaba vedada al procedimiento de lectura única» (ATC 9/2012, FJ 3). Y eso es así para el TC porque las cláusulas de naturaleza o simplicidad no se refieren a la especial relevancia de ésta, sino a la sencillez e inteligibilidad de la misma (SSTC 129/2013 FJ10 y 153/2016 FJ3c), debiéndose entender como «cláusulas o conceptos abiertos que confieren a los órganos de la Cámara un amplio margen de apreciación o de interpretación en su aplicación. De modo que la valoración sobre la oportunidad de acudir a este tipo de procedimiento, así como sobre la concurrencia de los elementos de simplicidad del texto normativo o de una naturaleza que justifique la tramitación parlamentaria de un proyecto o de una proposición de ley por el procedimiento en lectura única corresponde al Pleno del Congreso de los Diputados, a propuesta de la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces» (STC 185/2016 FJ5c). Así pues, el máximo intérprete constitucional únicamente limitará «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» o «del Pleno de adoptar dicha decisión», si la inobservancia de los preceptos fijados en el procedimiento legislativo pudieran «viciar de inconstitucionalidad la ley» por alterar «de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras» (STC 215/2016 FJ 5). Sobre dicha disonancia, no parece un desatino manifestar que la jurisprudencia del TC abre la puerta a conductas de la mayoría que pueden distorsionar de alguna

Los anteriores argumentos serán el fundamento jurídico en que se basará dicho Dictamen del CGE para realizar las siguientes dos advertencias. La primera es que, como el texto que pretende modificar el vigente artículo 135.2 RPC no establece limitaciones materiales de naturaleza o simplicidad para la tramitación de la lectura única y dicha omisión no puede salvarse mediante una interpretación sistemática e integrada de la norma porque también se ha eliminado la remisión al apartado 1 (19), el nuevo redactado propuesto vulnera el derecho de participación de los parlamentarios (art. 23.2 CE y 29.1 EAC) porque altera la naturaleza de todo el procedimiento legislativo al permitir que cualquier iniciativa pueda tramitarse sin las habituales garantías para ejercer el *ius in officium*. Y la segunda es que, como el Dictamen se sitúa en una fase previa a la aprobación final de la iniciativa legislativa, nada impide al legislador subsanar dicha inadecuación constitucional y estatutaria incluyendo, como así hacen la mayoría de Reglamentos parlamentarios del resto de España, la siguiente frase: «si la naturaleza del proyecto lo aconseja o la simplicidad de la formulación lo permite» (20).

---

forma el sistema parlamentario establecido. Y eso es así porque, si se afirma que las únicas materias vetadas a la tramitación por lectura única serán aquellas que se establezcan de manera explícita y, por tanto, se considera que las cláusulas de naturaleza y simplicidad no tienen más contenido que aquel que le otorga la mayoría de la Mesa y el Pleno (que normalmente son la misma), ¿qué impide a esta mayoría interpretar dichos conceptos de manera tan laxa que puedan tramitar la generalidad de las normas a través de dicho procedimiento? ¿para qué va a utilizar el procedimiento ordinario la mayoría si autónomamente puede dilatar las cláusulas de naturaleza y simplicidad de tal manera que la mayoría de cuestiones sean tramitadas por lectura única? Y, por tanto, ¿no comporta esa falta de contenido material mínimo la posibilidad de modificación sustancial del sistema parlamentario al permitir que un procedimiento excepcional que limita el debate pueda convertirse en ordinario? Más aún, ¿qué sentido tiene entonces considerar inconstitucional la no inclusión de la frase «que la naturaleza del proyecto o proposición de ley lo aconseje o que la simplicidad de la formulación lo permita» si el total vaciamiento de su contenido permite a la mayoría moldear de tal forma dicha locución que carezca de repercusiones prácticas (como se ha visto en la posibilidad de tramitar por lectura única reformas tan importantes como las del art. 135 CE o de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional)? En definitiva, la contención interpretativa del TC con el objetivo de dar un amplio margen de apreciación a las Cámaras no solamente puede vaciar totalmente de contenido la cláusula de naturaleza y simplicidad hasta hacerla irrelevante, sino que fruto de ello permite que la mayoría coyuntural pueda convertir en tónica general del sistema parlamentario un procedimiento excepcional que limita los derechos de los diputados al restringir el debate y, por tanto, que a través de su abuso se puedan tergiversar las bases del sistema parlamentario.

(19) El Dictamen ofrece dos razones por las cuales no es posible realizar una interpretación sistemática que salve la necesidad de inserción explícita de los requisitos de naturaleza y simplicidad para el procedimiento de lectura única en el caso del RPC. La primera es que el artículo 135 RPC es el único dedicado a la lectura única, de manera que es allí donde deben fijarse de forma obligatoria los requisitos exclusivos y característicos de dicha especialidad. Y la segunda es que, al elegir un modelo de regulación separado entre proyectos (135.1) y propuestas de ley (135.2), deben ser interpretados por separado, cuestión que comporta la necesidad de fijar los requisitos específicos de cada una en su respectivo apartado. Cf. Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias 7/2017..., págs. 37-38.

(20) Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias de 7/2017..., pág. 46.

Cuarto: sobre si la supresión de la necesidad de publicación del texto por parte de la Mesa en el nuevo redactado propuesto para el art. 135.2 infringe el principio de publicidad y restringe el derecho fundamental de participación política del artículo 23.2 CE y del 29.1 EAC al no permitir que se acuda al CGE, el Dictamen realizará la siguiente argumentación concatenada(21). Empezará afirmando que el requisito de publicación de toda iniciativa legislativa es una obligación que se desprende de la configuración y garantía del derecho de participación política del artículo 23.2 CE. Posteriormente aseverará que todo procedimiento de iniciativa legislativa (tanto el común como el especial) tiene una serie de trámites inexcusables para su validez entre los que están la publicación (106.3 y 112 RPC), la tramitación al ejecutivo para que determine si existe afectación presupuestaria (111.2 RPC) y la facultad de pedir un Dictamen al CGE (76 EAC y 120 RPC). Después manifestará que algunos de esos trámites inexcusables (en referencia a la posibilidad que el Ejecutivo determine si existe afectación presupuestaria y la facultad de pedir un Dictamen al CGE) ni siquiera pueden ser modificados por el Reglamento parlamentario catalán, pues recae sobre ellos una reserva material de ley que se concreta en sendas normas básicas de desarrollo del Estatuto de Autonomía (art. 67.5 y 68.3 EAC y art. 26.f de la Ley 13/2008 por lo que respecta al Ejecutivo, y art. 77.3 EAC y artículos 16.1 y 26bis LCGE en relación al Consejo de Garantías). Y finalmente declarará que, aunque el procedimiento de lectura única sea una especialidad del procedimiento legislativo ordinario, todo trámite no específico de dicho procedimiento deberá regirse por el resto de normas que se aplican al procedimiento común, de manera que no será necesario que figure en el redactado del artículo 135.2 RPC para que puedan ser exigibles y aplicables.

Así pues, para el CGE, dado que los principios de jerarquía y competencia limitan la interpretación del contenido de la reforma del Reglamento parlamentario, que algunos trámites de todo procedimiento legislativo son inexcusables y que todo aquello que no sea específico del procedimiento de lectura única se regirá por el resto de normas fijadas para el procedimiento común; la no inclusión de determinados trámites (en especial la publicación de la iniciativa legislativa, tramitación al ejecutivo para que determine si existe afectación presupuestaria y facultad de pedir un Dictamen al CGE) en el proyecto de modificación del art. 135.2 RPC es una simple técnica legislativa que no implica que éstos puedan

---

(21) La argumentación concatenada del Dictamen tiene como sustento primigenio una doctrina consolidada del TC donde se afirmará que una norma singular «no constituye un elemento aislado e incomunicado en el mundo del Derecho, sino que se integra en un ordenamiento jurídico determinado, en cuyo seno, y conforme a los principios generales que lo informan y sustentan, deben resolverse las antinomias y vacíos normativos, reales o aparentes, que de su articulado resulten» (STC 150/1990 FJ8 y 233/1999 FJ 39).

ser eludidos y, por tanto, debe descartarse que su omisión en dicha modificación pueda derivar en vulneración de los derechos de participación política del artículo 23.2 CE y 29.1 EAC (22).

En resumen, el Dictamen del CGE concluye que el nuevo apartado segundo del artículo 135 sobre los requisitos de la tramitación de las proposiciones de ley por lectura única vulnera los artículos 23 CE y 29.1 EAC mientras no se incluya «si la naturaleza de la proposición lo aconseja o la simplicidad de la formulación lo permite»; asevera que la modificación de la titularidad de la capacidad de iniciativa no infringe los anteriores preceptos, pues ni la unanimidad es un requisito constitucional que limite al legislador ni la iniciativa por un grupo promotor menoscaba las posibilidades de participación ulterior de la oposición; establece que sería deseable que se fijaran de manera explícita los trámites y las condiciones de ejercicio relativos a la presentación de enmiendas totales y/o parciales, pues de esta manera dicha regulación ofrecería una mayor garantía del *ius in officium* de los diputados y reforzaría la posición de las minorías en la participación en el proceso legislativo; declara que la aplicación de dicho artículo en ningún caso permitiría incumplir con los requisitos genéricos que el RPC establece para todo tipo de procedimientos legislativos (de admisión y calificación de la Mesa, de publicación de la iniciativa legislativa, de traslado al Gobierno para determinar las posibles afectaciones presupuestarias y de solicitar el Dictamen del CGE); y, por último, manifiesta que para la mejor simetría del redactado, la facultad de iniciativa para tramitar la proposición de ley por el procedimiento de lectura única también debería recaer en la Mesa y la Junta de Portavoces (23).

A raíz del presente Dictamen del CGE, todos los grupos de la oposición (C's, PSC, CSQP y PP) solicitaron que se incorporara de forma explícita un trámite de enmiendas al nuevo redactado del apartado segundo del art. 135 (24). Aunque dichas peticiones no fructificaron, sí fue aceptada una enmienda de modificación propuesta por el grupo parlamentario de JuntsxSí que incorporaba los supuestos de habilitación anteriormente eliminados (fijándolos a través de una remisión al apartado primero) e introducía que la Junta de Portavoces también tuviera la facultad de iniciativa para tramitar la proposición de ley (25). Quedando el redactado final del art. 135.2 de la siguiente manera:

---

(22) Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias de 7/2017..., págs. 38-45.

(23) Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias de 7/2017..., págs. 33-34 y 46-47.

(24) Dichas enmiendas pueden encontrarse en el *BOPC* núm. 475 de 21 de Julio de 2017.

(25) La defensa de las enmiendas puede encontrarse en el 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 (núm. DSPC-P 075/11).

«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 esta, siempre que la proposición de ley cumpla los requisitos de habilitación establecidos por el apartado 1.» (26)

Después de la aprobación de dicha reforma en el Pleno del Parlament por 72 votos a favor (JxSí, la CUP y un diputado no adscrito) y 63 en contra (Cs, PSC, CSQP y PPC), el Presidente del Gobierno pidió un Dictamen urgente al Consejo de Estado sobre la necesidad de promover un recurso de inconstitucionalidad contra la nueva redacción del artículo 135.2 del RPC, pues consideraba que la no inclusión de las observaciones realizadas tanto por los Letrados del Parlamento de Cataluña como por el Dictamen del CGE en relación a la necesidad de fijar de manera explícita los trámites y las condiciones de ejercicio de la presentación de enmiendas en el procedimiento de lectura única de las proposiciones de ley, vulneraba el derecho de participación política de las minorías (art. 23.2 CE y el 29.1 EAC) al permitir excluirles totalmente del procedimiento legislativo (27).

La petición del Presidente del Gobierno fue respondida un día después mediante el preceptivo Dictamen del Consejo de Estado. Éste se iniciará advirtiendo que la conexión directa que en varios Reglamentos autonómicos (Andalucía, País Vasco, Extremadura, Islas Baleares y Cantabria) hay entre la unanimidad o mayoría cualificada y la posibilidad de presentación de enmiendas en el procedimiento de lectura única es producto de la evolución histórica, pues si bien en su origen se concibió para ser aplicado por mayoría simple y sin enmiendas, la flexibilización de los supuestos habilitantes comportó la necesidad de garantizar el *ius in officium* de los parlamentarios, concretamente que el derecho de enmienda de las minorías no pudiera ser eliminado en todo momento por una simple mayoría (28).

En relación con esto último, el Dictamen del Consejo de Estado subrayará que si bien el RPC nunca ha contemplado expresamente el derecho de presentar enmiendas en el trámite de lectura única y el uso parlamentario ha sido el de su exclusión, la diferencia entre el anterior redactado del art. 135.2 RPC y el actualmente existente es la eliminación de la unanimidad para la tramitación de dicha lectura única sin que se haya in-

(26) Publicado en *DOG* núm. 7421A, a 27 de Julio de 2017.

(27) Dictamen 722/2017, a 27 de julio, de la Comisión permanente del Consejo de Estado, págs. 4-5.

(28) FJ VIII. c del Dictamen 722/2017 de la Comisión permanente del Consejo de Estado.

cluido ningún trámite de enmiendas para compensarlo. Asimismo, dicho informe manifestará que la inexistencia de recursos de inconstitucionalidad sobre aquellos Reglamentos parlamentarios (Asamblea de Madrid, Asamblea Regional de Murcia, Cortes Valencianas) donde la prohibición de presentar enmiendas en el procedimiento de lectura única convive con que la iniciativa para tramitarlos pueda realizarse por mayoría simple, no significa que dicha regla sea constitucionalmente adecuada, sino únicamente que el máximo intérprete de la Carta Magna todavía no se ha pronunciado sobre ello (29). Así pues, y por todo lo anteriormente aseverado, el Dictamen del Consejo de Estado acabará manifestando que,

«en el caso de la reforma del Parlamento de Cataluña, la combinación de las dos circunstancias ya señaladas, [...] 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». (30)

Además, en las últimas líneas del informe, el Consejo de Estado realizará dos advertencias adelantándose a un posible escenario donde se intentara aprobar la Ley de referéndum y la de transitoriedad jurídica a través del procedimiento reformado de lectura única. La primera es que, como el TC garantiza la primacía de la CE realizando un control de carácter abstracto de la norma impugnada y, por tanto, desvinculado de cualquier consideración concreta sobre su aplicación a un específico supuesto de hecho (31), la presunción de que el reformado art. 135.2 RPC será utilizado para que se proponga la tramitación en lectura única de ambas leyes no puede ser juzgada por el máximo intérprete constitucional, pues no se encuentra en el plano de «la adecuación en abstracto de dicha norma al marco constitucional y estatutario que es propio del recurso de inconstitucionalidad» (32). Y la segunda advertencia es que, a parte del recurso de inconstitucionalidad frente a las referidas leyes, podría interponerse un recurso de amparo «contra el acuerdo de la Mesa por virtud

---

(29) FJ VIII. c del Dictamen 722/2017 de la Comisión permanente del Consejo de Estado.

(30) FJ VIII del Dictamen núm. 722/2017 de la Comisión permanente del Consejo de Estado.

(31) Cf. STC 49/2008, FJ3 y 4, 128/2016 FJ5, 185/2016 FJ7 y 90/2017 FJ2.

(32) FJ I-VIII del Dictamen 722/2017 de la Comisión permanente del Consejo de Estado (en especial referencia al FJ III de donde procede el entrecomillado).

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» (33).

Una vez el Gobierno tuvo el informe del Consejo de Estado en su poder, el 28 de julio decidió presentar un recurso de inconstitucionalidad ante el máximo intérprete de la Constitución. Sobre el contenido del mismo, éste se inicia con un resumen de lo ya aseverado tanto por los Letrados del Parlamento de Cataluña como por el Dictamen del CGE, con la certificación de que el RPC no ha determinado nunca de forma expresa si en el procedimiento de lectura única eran admisibles las enmiendas o no, con la autenticación de que desde la V legislatura ninguna de las proposiciones de ley que han sido tramitadas por lectura única han posibilitado la presentación de enmiendas(34) y, por último, con el desarrollo de tres argumentos basados en la jurisprudencia constitucional. Uno, que el derecho de enmienda de los diputados es un auténtico contenido central del derecho de participación política, cuestión por la cual su eliminación podría comportar la existencia de vicios en la formación de la voluntad de las Cámaras y la vulneración del derecho de participación política del art. 23.2CE. Dos, que la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento puede viciar de inconstitucionalidad la ley «cuando su inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad de las Cámaras». Y tres, que a pesar de que la lectura única sea especial y salvo que exista una justificación excepcional, es imprescindible que en su interior existan plazos para presentar enmiendas o algún tipo de alegaciones a su contenido con el objetivo de no afectar al núcleo de las funciones representativas inherentes al cargo (35).

En base a todo lo anterior, siguiendo lo ya aseverado por el Dictamen del Consejo de Estado y haciendo especial referencia a los demás reglamentos parlamentarios autonómicos(36), el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno establece que la reforma del apartado

---

(33) FJ IX del Dictamen es el núm. 722/2017 de la Comisión permanente del Consejo de Estado.

(34) El número de los expedientes de los procedimientos tramitados por lectura única son los siguientes: 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.

(35) RI 64/2017, pág. 2-27 (el entrecomillado puede encontrarse en las páginas 20 y 21 respectivamente).

(36) Para fortalecer el argumento de que toda limitación de las facultades de los parlamentarios es extraordinaria y que deben fijarse siempre unos requisitos para que la mayoría no convierta en habitual la restricción de los derechos de la minoría, el recurso del Gobierno afirma que en los reglamentos parlamentarios donde no existe la posibilidad de presentar enmiendas cuando se tramitan por lectura única se suele compensar de dos maneras: dificultando su propuesta o aprobación requiriendo acuerdos por unanimidad o mayoría cualificada, o excluyendo de su tramitación determinadas materias de forma explícita. Cf. RI 64/2017, pág. 29.



segundo del art. 135 RPC supone una limitación de las facultades de los parlamentarios que no existían en la regulación anterior, pues

«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 el 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». (37)

Una vez afirmado esto, la conclusión del recurso de inconstitucionalidad del Gobierno es que, al suprimir la exigencia de unanimidad en la presentación de la iniciativa y a la vez excluir la posibilidad de presentar enmiendas porque se deja a la mayoría simple dicha elección, la reforma del art. 135.2 RPC vulnera el derecho de ejercicio del cargo público en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE y el 29.1 EAC), pues dicha modificación reglamentaria institucionaliza un sistema contrario a la esencia del parlamentarismo, permite *de facto* que un solo grupo parlamentario impida expresarse al resto gracias a eliminar tanto la unanimidad en la proposición como los trámites de enmienda (infringiendo los derechos de las minorías) y vicia la formación de la voluntad de las Cámaras. Cuestiones todas ellas que, de perpetuarse, convertiría al art. 23.2 CE 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». (38)

Finalmente, la admisión a trámite el día 31 de Julio de 2017 del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el nuevo apartado segundo del art. 135 RPC donde se invocaba expresamente el art. 161.2 CE y el art. 30 de la Ley orgánica del Tribu-

---

(37) RI 64/2017, págs. 27-28.

(38) RI 64/2017, pág. 32.

nal Constitucional, comportó la suspensión del precepto reformado y la imposibilidad de ser aplicado hasta que dicho tribunal se pronunciara. Además, ese mismo día también se presentó un recurso de amparo promovido por los grupos parlamentarios Popular y de C's tanto contra el acuerdo de la Mesa del Parlament de Cataluña mediante el cual se rechazaron las solicitudes de reconsideración del acuerdo que calificaba y admitía a trámite la solicitud de puesta en marcha de una ponencia redactora conjunta para reformar el RPC sin el consenso del conjunto de los grupos parlamentarios (cuestión que se abordará en el apartado 3), como contra el acuerdo del Pleno que aprobó la reforma del art. 135.2 RPC porque su contenido infringía también el art. 23.2 CE. Siendo dicho recurso posteriormente inadmitido tanto por improcedente como por extemporáneo (39).

En resumidas cuentas, el proceso de reforma del Reglamento del Parlamento de Cataluña y en especial de su art. 135.2 se ha desarrollado en tres fases diferentes. Una primera en la que, frente a la tramitación de la iniciativa a través de una Ponencia redactora conjunta sin que existiera el consenso de todos los grupos parlamentarios, la oposición pidió inicialmente su reconsideración por estimar que sin unanimidad se podían estar vulnerando los derechos de participación política ex art. 23.2 CE, negándose posteriormente a nombrar representantes para dicha Ponencia conjunta y presentado finalmente un recurso de amparo que sería inadmitido tanto por improcedente como por extemporáneo.

Una segunda fase donde la oposición pediría un Dictamen al CGE (40) cuyas conclusiones serían que la propuesta de modificación del art. 135.2 vulneraba tanto el artículo 23.2 CE como el art. 29.1 EAC mientras no se incluyera «si la naturaleza de la proposición lo aconseja o la simplicidad de la formulación lo permite»; que la alteración de la titularidad de la ca-

---

(39) En el ATC 141/2017 se confirma la providencia de 21 de septiembre de 2017 de la Sección Primera del TC que acordó la inadmisión a trámite de la demanda de amparo por dos razones. En relación a la impugnación del acuerdo de la Mesa porque el recurso se había presentado fuera del plazo de tres meses desde la firmeza de dichos acuerdos y, por lo que respecta al acuerdo del Pleno, porque no era susceptible de ser impugnado mediante recurso de amparo dado que éste se dirigía contra un acto con valor de ley

al presentarse frente a un reglamento parlamentario que sólo es impugnable vía recurso de inconstitucionalidad (art. 161.1.a CE y 27.2.d, 31, 42, 51.1.a LOTC).

(40) Recordamos que dicha oposición consideró que la reforma del art. 135.2 RPC permitía tramitar dos leyes inconstitucionales y expropiaba «de manera injustificada los derechos de las minorías» contenidos en el artículo 23.2 CE y 29.1 EAC al reducir de forma considerable el campo de actuación de éstos en el procedimiento legislativo porque la reforma permitía «una mayorización de la mayoría» al establecer que la tramitación pueda corresponder únicamente al grupo promotor; porque se suprimía la publicación del texto, el Dictamen del CGE y el traslado al Gobierno para que determinara la afectación presupuestaria; y, por último, porque no especificaba los requisitos de naturaleza o la simplicidad de manera que bien parecía que la nueva literalidad del texto permitía que todo tipo de leyes pudieran ser modificadas mediante dicho procedimiento especial reformado.

pacidad de iniciativa no vulneraba la Constitución; que era deseable, aunque no imprescindible, la inclusión de los trámites y las condiciones de ejercicio relativos a la presentación de enmiendas; que la omisión en el texto de la necesidad de admisión y calificación de la Mesa, de publicación de la iniciativa legislativa, de traslado al Gobierno para determinar las posibles afectaciones presupuestarias y de solicitar el Dictamen del CGE no eximía de su cumplimiento; y, por último, que mejoraría la simetría del redactado si la facultad de iniciativa para tramitar la proposición de ley también recayera en la Mesa y la Junta de Portavoces. Juicios todos estos que permitieron rechazar algunos de los motivos que se alegaban para pedir el Dictamen del CGE, daría argumentos a los grupos de la oposición para que solicitaran (aunque de manera infructuosa) la inclusión de un trámite de enmiendas en el texto del articulado y, por último, obligaría a que la mayoría parlamentaria de JuntsxSí y la CUP modificara el redactado para incorporar tanto los supuestos de habilitación (fijándose a través de una remisión al apartado primero) como la posibilidad de que la Junta de Portavoces también tuviera la facultad de iniciativa para tramitar la proposición de ley.

Y una tercera y última fase donde, solucionadas ya la mayoría de las controversias anteriores gracias tanto a los argumentos dados por el CGE como a las modificaciones realizadas por la mayoría parlamentaria, el debate se centrará en determinar si, como afirma el Consejo de Estado y el Gobierno de la nación, el redactado final del nuevo art. 135.2 RPC vulnera los derechos de participación política (art. 23.2 CE) porque, al haber suprimido la exigencia de la unanimidad en la presentación de la iniciativa y guardar silencio sobre la posibilidad de presentar enmiendas, se vicia la formación de la voluntad de las Cámaras al permitir que la mayoría pueda limitar de manera abusiva el ejercicio legítimo de los derechos de la minoría. Convencimiento este que, al parecer de ambos, justificaba la presentación de un recurso de inconstitucionalidad contra el reformado art. 135.2 RPC sobre el cual el máximo intérprete de la Constitución se ha pronunciado a través de la STC 139/2017.

### **III. El procedimiento utilizado para iniciar la reforma del Reglamento del Parlamento catalán. Una problemática concreta plasmada en el inadmitido recurso de amparo**

A pesar que dicho recurso de amparo haya sido rechazado, como el argumento de inadmisión de la parte donde se pide la nulidad del acuerdo de la Mesa del Parlament de Catalunya mediante el cual se rechazaron las solicitudes de reconsideración del acuerdo que calificaba y admitía a trámite la solicitud de puesta en marcha de una ponencia redac-

tora conjunta para reformar el RPC sin el consenso del conjunto de los grupos parlamentarios fue únicamente la extemporaneidad y cómo es posible que dicha problemática tenga cierto interés(41), en las siguientes líneas tratará de solventarse ésta como si el TC tuviera que dictaminar sobre ella.

Según el recurso de amparo presentado por el grupo parlamentario Popular y de C's, el procedimiento utilizado para reformar el Reglamento había vulnerado sus derechos de participación política *ex art. 23.2* porque, al no existir consenso para que se tramitara la iniciativa legislativa de reforma reglamentaria a través de una Ponencia redactora conjunta, no sólo se estaban infringiendo los requisitos de procedimiento establecidos en el art. 126 RPC que hacían improcedente su admisión, sino que también se estaba contraviniendo una de las máximas expresiones del derecho de participación política de los diputados como era la iniciativa legislativa (art. 23.2 CE), pues se les obligaba a ser partícipes de una Ponencia redactora conjunta sin estar de acuerdo con la tramitación de dicha proposición de ley.

En relación a ello, la jurisprudencia del TC afirmará que los Reglamentos parlamentarios tratan de «ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicas» (STC 161/1988 FJ7), «de modo que, una vez reconocidos y configurados [...] se integran en su estatus representativo» (STC 143/2016 FJ3). Asimismo, admitirá que la infracción de una norma reglamentaria puede viciar de inconstitucionalidad una ley siempre que su inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de la Cámara (SSTC 99/1987 FJ 1, 103/2008 FJ5, 185/2016 FJ5 y 215/2016 FJ 5) y establecerá que la iniciativa legislativa es una de las máximas expresiones del derecho de participación política *ex art. 23.2 CE* cuya violación puede alterar el proceso de formación de la voluntad de las Cámaras porque se distorsiona la función de impulsar y poner en marcha el procedimiento para elaborar leyes (STC 124/1995 FJ3, 118/1999 FJ2, 11/2017 FJ 3 y 10/2016 FJ4)(42). Cuestión por la cual, el TC ha incorporado el derecho al procedimiento como un contenido esencial del art. 23.2 CE, afirmando que la participación de los grupos parlamentarios y de los Diputados que lo integran «en el ejercicio de la función legislativa a través del procedimiento parlamentario reglamentariamente establecido para la concreta

---

(41) «El plazo para la presentación del recurso de amparo es de caducidad, circunstancia que no queda alterada por el hecho de que los actos recurridos puedan ser nulos de pleno derecho», Cf. CID VILLAGRADA, Blanca (Dir.), *El parlamento ante los tribunales*, Pamplona: Asamblea de Madrid y Aranzadi, Pamplona, 2014, pág. 186.

(42) Cf. CID VILLAGRADA, Blanca (Dir.), *El parlamento ante los tribunales*, Pamplona: Asamblea de Madrid y Aranzadi, Pamplona, 2014, págs. 227-244.

iniciativa objeto de tramitación y el desempeño en el mismo de los derechos y facultades que lo acompañan constituye [...] una manifestación relevante del *ius in officium* de representante» (STC 118/1999 FJ2) y que, por tanto,

«toda decisión de la Mesa sobre la tramitación de una iniciativa legislativa promovida por un representante de los ciudadanos afecta a su derecho al libre e igual ejercicio de su cargo público, de forma que, perturbado o coartado éste, se perturba y coarta la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, infringiendo, así pues, el art. 23.1 y 2 CE» (STC 10/2016, FJ 4)». (43)

Toda esta jurisprudencia confluirá en una STC 224/2016 donde no sólo la problemática se asemejará a lo planteado por los recurrentes, sino que, además, en ella se concederá el amparo a la oposición afirmando que las decisiones de la Mesa de calificar y admitir a trámite las solicitudes de puesta en marcha de tres ponencias redactoras conjuntas para elaborar el texto de tres proposiciones de ley sin el consenso del conjunto de los grupos parlamentarios afectaba a la libertad de iniciativa legislativa de los parlamentarios, pues se veían éstos obligados a participar en una ponencia redactora cuyo objeto no compartían y en la cual no deseaban integrarse. Es decir, que

«su actuación imperativa se traduce, en expresión de nuestra doctrina ya citada antes, en una perturbación en el libre e igual ejercicio de su cargo público (STC 10/2016, FJ 4)». (44)

Si bien ambos casos no son idénticos(45), la similitud que entre ellos existe no sólo reside en que la mala utilización de un procedimiento

---

(43) STC 224/2016 FJ2.

(44) STC 224/2016 FJ5. Posteriormente, en dicho fundamento jurídico se afirma que: «tal vulneración a su derecho fundamental no queda salvada, como aducen los Letrados del Parlamento de Cataluña, por las actuaciones *de facto* a las que, se sugiere, podría acudir el grupo parlamentario disconforme, como la de no nombrar a un representante para la ponencia conjunta, o no asistir a las sesiones de trabajo de esta última, acciones que no serían la expresión correcta del *ius in officium* que cabe esperar de todos los miembros de la Cámara, sino más bien la inadecuada invitación a su no ejercicio. Tampoco, en fin, la solución consiste en recordar que se puede votar en contra del informe de la ponencia, lo que no hace sino certificar la inutilidad de todo el procedimiento».

(45) La diferencia reside en que mientras las leyes que la sentencia analiza no pueden tramitarse por el procedimiento legislativo establecido en el art. 126 RPC al ser únicamente para proyectos o proposiciones de ley relacionados con el desarrollo básico del Estatuto de Autonomía, la reforma del Reglamento del Parlamento catalán debe canalizarse obligatoriamente a través de dicho artículo.

acaba vaciando de contenido el derecho de iniciativa legislativa como expresión de los deseos de los diputados en el proceso de formación de la voluntad de la Cámara, sino también reside en que la iniciativa legislativa de los promotores no quedaría negativamente afectada en ninguno de los dos casos por una decisión de la Mesa del Parlamento contraria a su tramitación en Ponencia redactora conjunta, pues éstos mantendrían la posibilidad de ejercer su iniciativa legislativa en forma de proposición de ley por otras vías (46).

En el caso de la reforma del Reglamento del Parlamento autonómico catalán esto es así porque, si bien es preceptivo que ésta modificación se realice a través del art. 126 RPC (amén de lo establecido en la disposición final primera del propio Reglamento autonómico), su tramitación mediante Ponencia redactora conjunta es una posibilidad pero no una obligación procedimental, dado que pueden tramitar la iniciativa legislativa de manera ordinaria (tal y como se desprende del propio art. 126 cuando asevera «sin perjuicio del régimen general de la iniciativa legislativa establecido por el artículo 109»). Así pues, como la Ponencia redactora conjunta no es la única vía para iniciar la reforma del Reglamento (o cualquier otra ley de desarrollo básico del EAC), no afecta negativamente a la capacidad de iniciativa de la mayoría que el consenso de todos los grupos parlamentarios para tramitar la proposición mediante Ponencia redactora conjunta sea una obligación procedimental, dado que éstos siempre pueden acudir a la tramitación ordinaria.

Fruto de todo ello, si a lo anteriormente afirmado (a saber, que la mala utilización del procedimiento de reforma vacía de contenido el derecho de iniciativa legislativa de los grupos parlamentarios de la oposición al obligarles a ser partícipes de una Ponencia redactora conjunta sin estar de acuerdo (STC 224/2016 FJ5) y que es posible ejercer dicha iniciativa legislativa por otras vías que no sean la Ponencia redactora conjunta) le añadimos que la doctrina del TC admite que la infracción de una norma reglamentaria puede viciar de inconstitucionalidad una ley siempre que su inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de la Cámara (SSTC 99/1987 FJ 1, 103/2008 FJ5, 185/2016 FJ5 y 215/2016 FJ 5) y establece que la iniciativa legislativa es una de las máximas expresiones del derecho de participación política ex art. 23.2 CE cuya violación puede alterar el proceso de formación de la voluntad de las Cámaras porque se distorsiona la función de impulsar y poner en marcha el procedimiento para elaborar leyes (STC 124/1995 FJ3, 118/1999 FJ2, 11/2017 FJ 3 y 10/2016 FJ4); es plausible llegar a la siguiente conclusión: que el procedimiento utilizado para la reforma del

---

(46) STC 224/2016 FJ5.

Reglamento catalán a través de una Ponencia redactora conjunta sin la conformidad de todos los grupos parlamentarios vacía el derecho de iniciativa legislativa de estos últimos al obligarles a formar parte de la misma sin su consentimiento, vulnerando una de las máximas expresiones del derecho de participación política de los diputados, alterando sustancialmente el proceso de formación de la voluntad de las Cámaras al distorsionar la lógica del impulso y puesta en marcha de una iniciativa legislativa y, por tanto, viciando de inconstitucionalidad la ley por infracción del art. 23.2 CE.

Conclusión esta que bien podría ser el fundamento jurídico principal que, de haber sido admitida aquella parte del recurso de amparo, hubiera permitido al TC aseverar que se había vulnerado el derecho a ejercer el cargo público con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), que la infracción del art. 126 RPC viciaba de inconstitucionalidad la ley porque su inobservancia alteraba de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de la Cámara y que debía declararse nulo el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña mediante el cual se rechazaron las solicitudes de reconsideración del acuerdo de la Mesa de admitir a trámite la solicitud de puesta en marcha de la reforma de su Reglamento.

En cambio, bien distinto sería el escenario si se considerara que la Ponencia redactora conjunta es la única vía para iniciar la reforma del Reglamento parlamentario catalán (o cualquier otra ley de desarrollo básico del EAC), pues estaríamos delante de un supuesto donde la obligación de consenso se convertiría en un derecho de veto de la minoría hacia la mayoría. En ese caso, la problemática sería diferente y los interrogantes pasarían a ser dos: a nivel particular, ver si dicha interpretación del art. 126 se adecua a la Constitución y al Estatuto; y, a nivel general, advertir si es constitucionalmente adecuada la exigencia de unanimidad en cualquier fase del procedimiento legislativo donde no se den alternativas para que la mayoría pueda actuar sin un veto indefinido por parte de la minoría.

Para responder a dichas cuestiones, la jurisprudencia del máximo intérprete constitucional no sólo dictamina que los reglamentos parlamentarios son los encargados de regular la vida interna de las Cámaras sin más limitación que el respeto al propio sistema parlamentario, al pluralismo político, a la separación de poderes, al principio democrático, a la participación representativa y a la protección de las minorías que derivan del art. 1 y 9.2 CE y 4 EAC (STC 141/1990 FJ4, 103/2008 FJ5 y 136/2011 FJ6); sino que además establece que la formación de la voluntad de las Cámaras a través de cualquier procedimiento legislativo debe ordenarse con arreglo a un principio mayoritario que es el engranaje básico del principio democrático y la base de nuestro modelo parlamentario (SSTC 212/1996 FJ 11, 160/1987 FJ 2, y 127/1994 FJ 3A o 136/2011 FJ 5),



siendo la mayoría cualificada un requisito excepcional que limita pero no suprimen dicho principio mayoritario (STC 179/1989 FJ7, 238/2012 FJ6, 157/1991 FJ4, 12/2008 FJ5) (47).

Así pues, en relación con la pregunta genérica y teniendo presente la jurisprudencia del TC, como la consecuencia lógica e inevitable de fijar un procedimiento legislativo único y por unanimidad es que se crea un derecho de veto de la minoría que elimina totalmente el principio de mayoría inherente a todo Estado democrático y altera gravemente las bases de nuestro modelo parlamentario, su existencia vulneraría el art. 1 CE. Conclusión en abstracto esta que, si la trasladamos al caso particular del art. 126 RPC, implica aseverar que una interpretación de dicho precepto donde se afirmara que la Ponencia redactora conjunta es la única vía para iniciar la reforma del Reglamento de Cataluña, estaría vulnerando el principio mayoritario que es tanto un engranaje básico del principio democrático como la base de nuestro modelo parlamentario y, por tanto, se podría interponer un recurso de inconstitucionalidad contra dicho artículo por infracción del art. 1 CE.

En definitiva, dos serán las principales conclusiones. La primera es la alta probabilidad de prosperar que hubiera tenido aquella parte del recurso de amparo presentado contra el acuerdo de la Mesa si no hubiera sido presentado extemporáneamente, pues tanto la jurisprudencia del TC (en especial la STC 224/2016) como la interpretación doctrinal realizada sugieren que iniciar el procedimiento especial de Ponencia redactora conjunta sin el consenso de todos los grupos parlamentarios vulnera el art. 23.2 CE y vicia de inconstitucionalidad la ley. Y la segunda es considerar inconstitucional que se exija la unanimidad en cualquier fase del procedimiento legislativo sin dar alternativas para que la mayoría pueda actuar sin un veto indefinido por parte de la minoría, conclusión general esta que comportaría afirmar la vulneración del art. 1 CE si se interpretara que la Ponencia redactora conjunta del art. 126 RPC es el único procedimiento posible para iniciar la reforma del Reglamento.

#### **IV. Comentario de la STC 139/2017 que resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la nueva redacción del art. 135.2 RPC**

Como ya aseveramos en el segundo apartado, el recurso de inconstitucionalidad consideraba que el redactado final del nuevo art. 135.2 RPC vulneraba los derechos de participación política del art. 23.2 CE al haber

---

(47) CID VILLAGRADA, Blanca (Dir.), *El parlamento ante los tribunales*, Pamplona: Asamblea de Madrid y Aranzadi, Pamplona, 2014, págs. 234-244.

suprimido la exigencia de la unanimidad para la tramitación de una proposición de ley por lectura única y a la vez guardar silencio sobre la posibilidad de presentar enmiendas en el interior de dicho procedimiento. Combinación esta que, según los recurrentes, viciaba la formación de la voluntad de las Cámaras al privar al resto de grupos parlamentarios de cualquier instrumento de participación diferente a la mera intervención en el debate sobre la totalidad.

La inexistencia de recursos de inconstitucionalidad sobre aquellos Reglamentos parlamentarios (Asamblea de Madrid, Asamblea Regional de Murcia y Cortes Valencianas) donde el silencio sobre la presentación de enmiendas en el procedimiento de lectura única convive con que la iniciativa para tramitarlos pueda realizarse por mayoría simple, ha comportado que la STC 139/2017 sea la primera oportunidad que el máximo intérprete constitucional ha tenido para pronunciarse sobre dicha cuestión. Ahora bien, antes de analizar el contenido central de la misma, y para su mejor comprensión, es perentorio detallar tanto aquella jurisprudencia accesoria del propio TC (en relación con el requisito de unanimidad en el interior de los procedimientos legislativos, el derecho de enmienda de los parlamentarios y la tramitación en lectura única) como aquella visión teórica del derecho de ejercicio del cargo público en condiciones de igualdad (art. 23.2CE) a partir de las cuales la STC 139/2017 desarrollará su fundamentación jurídica (48).

En relación con el requisito de unanimidad en el interior de los procedimientos legislativos, es perentorio aseverar que los reglamentos parlamentarios son los encargados de regular la vida interna de las Cámaras sin más limitación que el respeto al propio sistema parlamentario, al pluralismo político, a la separación de poderes, al principio democrático, a la participación representativa y a la protección de las minorías que derivan del art. 1 y 4 EAC (STC 141/1990 FJ4, 103/2008 FJ5 y 136/2011 FJ6); y que la formación de la voluntad de las Cámaras a través de cualquier procedimiento legislativo debe ordenarse con arreglo a un principio mayoritario que es el engranaje básico del principio democrático y la base de nuestro modelo parlamentario (SSTC 212/1996 FJ 11, 160/1987 FJ 2, y 127/1994 FJ 3A o 136/2011 FJ 5), siendo la mayoría cualificada o la unanimidad un requisito excepcional que limita pero no suprime dicho principio mayoritario (STC 179/1989 FJ7, 238/2012 FJ6, 157/1991 FJ4, 12/2008 FJ5) (49). En base a ello, es plausible afirmar que los requisitos de unanimidad ni son inconstitucionales *per se* ni son una obligación reglamentaria, sino que se configuran como una opción excepcional que puede escoger el legislador mientras existan mecanismos alternativos para que la mayo-

---

(48) Estos pueden encontrarse levemente esbozados en los FJ4, 5 y 6 de la propia STC 139/2017.

(49) CID VILLAGRADA, Blanca (Dir.), *El parlamento ante los tribunales*, Pamplona: Asamblea de Madrid y Aranzadi, Pamplona, 2014, págs. 234-244.

ría pueda actuar sin un veto indefinido por parte de la minoría. Si ello no fuera así, la unanimidad se convertiría en un derecho de veto de la minoría que eliminaría totalmente el principio de mayoría inherente a todo Estado democrático y alteraría gravemente las bases de nuestro modelo parlamentario, vulnerando los preceptos constitucionales y estatutarios anteriormente señalados (arts. 1 y 4 EAC).

Por lo que respecta al derecho de enmienda, el máximo intérprete constitucional afirmará que éste tiene como función posibilitar que los parlamentarios incidan sobre el contenido de toda iniciativa legislativa, manifiesten su posición sobre la cuestión planteada, se clarifique el objeto del debate durante el procedimiento parlamentario, y permite a los ciudadanos conocer la postura de sus representantes políticos sobre una determinada iniciativa (SSTC 124/1995 FJ3 y 136/2011 FJ6) (50); extrayéndose de una interpretación *a sensu contrario* de la STC 119/2011 FJ9 que, menos cuando se trate del trámite de enmienda fijado en el art. 90.2 CE, éste debe concebirse como «un mero derecho reglamentario» y no como «un auténtico contenido central del derecho de participación del art. 23.2 CE». Así pues, el derecho de enmienda se configura como un trámite cuya existencia puede servir para valorar si se ha vulnerado la formación de la voluntad de las Cámaras y, por tanto, determinar si se ha infringido el derecho a ejercer el cargo público en condiciones de igualdad. Ahora bien, como ese *ius in officium* del art. 23.2 CE donde se encuentra dicho trámite de enmienda es un derecho fundamental de configuración legal y es a los reglamentos parlamentarios a quien «compete regular y ordenar los derechos y atribuciones que ostentan sus miembros» (STC 27/2000 FJ4 y 129/2013 FJ10), su limitación o inexistencia únicamente vulnerará el art. 23.2 CE cuando haya una especial afectación al proceso de formación de la voluntad de la Cámara (STC 99/1987 FJ1, 103/2008 FJ 5 y 185/2016 FJ5b). Problemática esta última que deberá ser analizada caso por caso (STC 204/2011 FJ5 y 238/2012 FJ4).

En cuanto a la relación entre ese derecho de enmienda y el procedimiento de lectura única (51), como las SSTC 238/2012 FJ5 (52), 36/2014

---

(50) Cf. CIRIERO SOLETE, Francisco Javier, «Procedimiento legislativo», en SARMIENTO MÉNDEZ, Xosé Antón, *Manual AELPA del Parlamentario*. AELPA y Wolters Kluwer, España, 2016, págs. 353-357.

(51) Cf. PEREA FLORENCIO, Vicente, «La tramitación de un proyecto de ley en lectura única», en SARMIENTO MÉNDEZ, Xosé Antón, *Manual AELPA del Parlamentario*, AELPA y Wolters Kluwer. España, 2016, págs. 386-388.

(52) En su fundamento jurídico quinto, la STC 238/2012 afirmará: «De cualquier modo, aun admitiendo que la interpretación de la Mesa hubiera sido excesivamente laxa a la hora de entender que concurrían las circunstancias justificativas de la reducción excepcional de los 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 dis-

FJ9c(53) y 143/2016 FJ6(54) tienen en común que a pesar de la reducción de trámites y plazos inherente al procedimiento de lectura única no han considerado vulnerado el art. 23.2 CE porque se han podido ejercer todas las facultades que ostentan los diputados y los grupos parlamentarios en el procedimiento legislativo (entre ellos el derecho de enmienda), es plausible interpretar sensu contrario que se mantiene la doctrina jurisprudencial anteriormente establecida de que la efectiva posibilidad de presentar enmiendas es un elemento que sirve para valorar si durante el procedimiento de lectura única se ha vulnerado el núcleo esencial de la función representativa. Asimismo, las SSTC 27/2000 y 103/2008 también parecen seguir la anterior jurisprudencia donde se afirmaba que el derecho de enmienda es de configuración legal y sólo existirá vulneración del art. 23.2 CE cuando se dé una especial afectación al proceso de formación de la voluntad de la Cámara, pues mientras en el FJ6 de la STC 27/2000 se afirma que es posible eliminar el derecho de enmienda en el procedimiento de lectura única sin vulnerar el art. 23.2 CE siempre que los diputados o los grupos en los que se integran puedan seguir interviniendo activamente en el interior del procedimiento legislativo mediante otros mecanismos (en este caso escrito de alegaciones, exposición oral

---

cutieron 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)».

(53) En el fundamento jurídico noveno, la STC 36/2014 asevera: «en la cuestión examinada, 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 comparecencias, en los términos reconocidos en la STC 74/2009, de 23 de marzo. En todo caso, los recurrentes no han puesto de manifiesto que, como consecuencia de la reforma reglamentaria, la Cámara Legislativa autonómica no haya podido desempeñar las funciones que constitucional y estatutariamente le corresponde, ni tampoco se ha puesto de manifiesto que se haya impedido a algún parlamentario el ejercicio de las facultades y derechos propios de su cargo, pues de lo contrario siempre podría acudir al recurso de amparo constitucional».

(54) En el fundamento jurídico sexto, la STC 143/2016 establece: «El Grupo Parlamentario recurrente se ha limitado en su demanda a alegar el carácter irrisorio o irrazonable de los plazos establecidos en el cronograma para desarrollar la labor de las funciones de examen, enmienda, aprobación y control respecto de una ley de la importancia de la presupuestaria, exponiendo de manera genérica que estos plazos han supuesto limitaciones al ejercicio eficaz de sus funciones parlamentarias. Sin embargo, 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».

de sus posturas ante el Pleno y votación final de aprobación o rechazo a la totalidad)(55), una interpretación a *sensu contrario* del FJ5 de la STC 103/2008 permite afirmar que uno de esos mecanismos mediante los cuales no se vulneraría el art. 23.2 CE por mucho que se eliminara el derecho de enmienda sería que dicha decisión fuera tomada por acuerdo unánime de la Mesa del Parlamento(56).

Por lo que respecta a la teoría, el derecho de ejercicio del cargo público en condiciones de igualdad que establece el art. 23.2 CE posee un contenido esencial de carácter abstracto que se cimienta en la democracia pluralista como forma de Estado y en el parlamentarismo como forma de gobierno (art. 1 CE). Esto significa en primer lugar que, como en la democracia pluralista la formación de la voluntad de las Cámaras siempre debe ordenarse con arreglo al principio mayoritario sin olvidar en ningún momento la protección de las minorías, una parte del contenido esencial del derecho de ejercicio del cargo público es que los Reglamentos de las Cámaras deben asegurar que todos los parlamentarios (o los grupos en los que se integran) puedan participar políticamente en su interior(57).

---

(55) En el FJ 6 se afirma que no existe vulneración del art. 23.2 CE por inexistencia del trámite de enmiendas porque «tras la publicación del correspondiente Proyecto de Ley se abre un plazo de diez días hábiles a fin de que los distintos Grupos Parlamentarios presenten ante la Mesa sus escritos de alegaciones, en los que los Grupos pueden manifestar los motivos de discrepancia por los que se oponen, en su caso, a la aprobación del Proyecto de Ley en cuestión. Posteriormente, transcurrido dicho plazo y convocado reglamentariamente el Pleno, tras la presentación del Proyecto por el Gobierno Vasco, se abre un turno de intervenciones orales de los diferentes Grupos Parlamentarios, procediéndose finalmente a la votación para la aprobación o rechazo del Proyecto de Ley, debiendo tenerse en cuenta que si el Proyecto es rechazado, se devuelve al Gobierno Vasco junto con los motivos de discrepancia contenidos en los escritos de alegaciones presentados a la Mesa, así como con la transcripción literal de los debates».

(56) Al inicio del FJ5 el TC afirmará que «el proyecto que ha dado lugar a la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, ha sido tramitado en lectura única de acuerdo con la especialidad del procedimiento legislativo prevista en el art. 119 del Reglamento del Parlamento Vasco (RPV), reservada para aquellas iniciativas gubernamentales que por su «naturaleza» o su «simplicidad de formulación» consientan ser tramitadas directamente ante el Pleno o ante una Comisión, bien por acuerdo del propio Pleno («a propuesta unánime de la Mesa, oída la Junta de Portavoces» art. 119.1 RPV), bien a instancia del Gobierno, sin necesidad de autorización de la Cámara, «cuando circunstancias de carácter extraordinario y razones de urgente necesidad lo exijan» y siempre que no se vean afectadas determinadas materias (art. 119.3 RPV). En ambos casos «se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad, sometiéndose seguidamente el conjunto del Proyecto a una sola votación» (art. 119.2 RPV)». Y finalmente aseverará «que hay un vicio de inconstitucionalidad en la Ley del Parlamento Vasco 9/2008» porque «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».

(57) PULIDO QUECEDO, Manuel, *El acceso a los cargos y funciones públicas*, Civitas. Madrid, 1992, págs. 58-66; FOSSAS ESPADALER, Enric, *El derecho de acceso a los cargos públicos*. Tecnos. Madrid, 1993, págs. 26-34 y 148-151; MARTÍN NÚÑEZ, Esther, *El Régimen Constitucional del Cargo Público Representativo*, Cedecs. Barcelona, 1996, págs. 69-72 y 99-104; GARCIA ROCA, Javier, *Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Aranzadi. Pamplona, 1998, págs. 101-107, 117-121 y 292-294.

Y eso significa en segundo lugar que, como uno de los elementos centrales del parlamentarismo español es que la función legislativa recae principalmente en las Cámaras (art. 66.2 CE y 55.2 EAC), en relación con esta función, el contenido esencial del derecho de ejercicio del cargo público no puede ser la mera posibilidad de expresar la propia opinión (o la del grupo parlamentario) en el interior del órgano político, sino que debe comprenderse como el desarrollo de cuatro facultades abstractas (propuesta, debate, modificación y decisión) que ha de poder realizar cualquier parlamentario (individualmente o a través su grupo parlamentario) en cualquier procedimiento legislativo para que exista una verdadera formación democrática de la voluntad de las Cámaras(58). En resumen, como quiera que la Constitución establece una democracia pluralista y un sistema parlamentario (art. 1 CE), el derecho de ejercicio del cargo público en condiciones de igualdad del art. 23.2 CE implica la existencia de un derecho de participación política de los parlamentarios en el interior de las Cámaras, comporta que éste último posea un contenido esencial para asegurar una formación democrática de la voluntad de las Asambleas parlamentarias y, finalmente, conlleva que en relación a la función legislativa, el contenido esencial del derecho de participación política sean cuatro facultades abstractas (propuesta, debate, modificación y decisión) que posee todo parlamentario.

Asimismo, toda esta concepción teórica tiene dos efectos principales. El primero es que, fruto de su abstracción, cada una de las cuatro facultades posee una conceptualización genérica que luego se concreta de múltiples formas en los Reglamentos de las Cámaras(59). Y el segundo efecto es que, como consecuencia de que dichas cuatro facultades forman parte del contenido mínimo del art. 23.2 CE en relación a la función legislativa, se vulnerará el derecho de ejercer el cargo público por inadecuada formación de la voluntad de las Cámaras cuando a los parlamentarios no se les permita desarrollar cualquiera de ellas en el interior del procedimiento legislativo.

Ahora bien, de ese cuarteto de facultades abstractas que son el contenido esencial del art. 23.2 CE en relación a la función legislativa, aquí únicamente haremos referencia a la *modificación*. Y eso es así por dos razones. En primer lugar, porque si desarrollamos lo aseverado en el pá-

---

(58) El contenido mínimo al que nos referimos solamente es el que ostentan los parlamentarios en relación con la función legislativa, existiendo otros específicos en relación con las demás funciones principales de las Cámaras (aprobación de los presupuestos y control al Gobierno). Por ejemplo, una de las más importantes en relación con la función de control es el derecho de información.

(59) PULIDO QUECEDO, Manuel, *El acceso a los cargos y funciones públicas*, Civitas. Madrid, 1992, págs. 58-66; MARTÍN NÚÑEZ, Esther, *El Régimen Constitucional del Cargo Público Representativo*, Cedecs. Barcelona, 1996, págs. 67-69; GARCIA ROCA, Javier, *Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Aranzadi. Pamplona, 1998, págs. 251-256.

rrafo anterior, ésta se concibe genéricamente como la facultad que tienen los parlamentarios (o los grupos en los que se integran) de proponer cambios en el contenido de un proyecto o una propuesta de ley, se concreta habitualmente en los Reglamentos de las Cámaras a través del trámite de enmiendas(60) y comporta que la inexistencia de éste último sin el establecimiento de otro trámite alternativo y equivalente vulnera el art. 23. 2 CE al impedir la formación de la voluntad de las Cámaras por no poderse realizar por la minoría uno de los contenidos esenciales del derecho de participación política de los parlamentarios(61). Y, en segundo lugar, porque el recurso de inconstitucionalidad versa precisamente sobre lo antedicho, cuestión por la cual la STC 139/2017 se centra en aclarar si el art. 135.2 RPC vulnera el art. 23.2 CE porque suprime la exigencia de la unanimidad para la tramitación de una proposición de ley por lectura única y a la vez guarda silencio sobre la presentación de enmiendas en el interior del procedimiento.

Una vez explicitada por separado la jurisprudencia accesoria y la teoría constitucional, la síntesis de ambas será la siguiente. Como la enmienda es un trámite que puede hacer efectivo el contenido esencial del art. 23.2 CE porque concreta esa facultad abstracta de modificación al permitir que todo parlamentario pueda incidir sobre el fondo de una iniciativa legislativa y posibilita el ejercicio de las minorías (STC 136/2011 FJ5, 6 y 8), aquella se configura como un mecanismo cuya existencia permite servir para valorar si se ha vulnerado la formación de la voluntad de las Cámaras (SSTC 238/2012 FJ5, 36/2014 FJ9c y 143/2016 FJ6) y, por tanto, si se ha infringido el derecho a ejercer el cargo público en condiciones de igualdad. Ahora bien, como este derecho de ejercicio del cargo público es de configuración legal porque posee un contenido esencial abstracto que sólo puede delimitarse a través de la ley, como ese contenido esencial en relación con la función legislativa está formado por cuatro facultades diferentes (propuesta, debate, modificación y decisión) y como quiera que la enmienda no es más que uno de los trámites posibles que hace efec-

---

(60) GARCIA ROCA, Javier, *Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Aranzadi. Pamplona, 1998, págs. 314-316.

(61) En relación a la *propuesta*, su contenido mínimo es que los parlamentarios (o los grupos en los que se insertan) deben tener la facultad de impulsar y poner en marcha el procedimiento correspondiente para la elaboración de una ley, cuestión que principalmente se concreta en los Reglamentos parlamentarios a través de la iniciativa legislativa (STC 124/1995 FJ3). Por lo que respecta al *debate*, su contenido mínimo es que los parlamentarios (o los grupos en los que se insertan) deben tener la facultad para deliberar en el interior del órgano parlamentario sobre la iniciativa legislativa en cuestión, exigencia que normalmente se concreta en los Reglamentos de las Cámaras a través del establecimiento de diversos turnos de palabras para discutir cualquier iniciativa legislativa. En cuanto a la *decisión*, su contenido mínimo es que los parlamentarios deben poseer la facultad para fallar sobre un determinado proyecto o proposición de ley, concretándose de manera casi exclusiva en los Reglamentos parlamentarios a través de la votación.



tivo el contenido esencial del art. 23.2 CE, resulta que éste se erige como «un derecho reglamentario» y no como «un auténtico contenido central del derecho de participación del art. 23.2 CE» (STC 119/2011 FJ9) (62). Así pues, la ausencia del trámite de enmienda sólo vulnerará el art. 23.2 CE cuando se de una especial afectación al proceso de formación de la voluntad de la Cámara (STC 99/1987 FJ1, 103/2008 FJ 5 y 185/2016 FJ5b), cuestión que únicamente sucederá en el momento en que los diputados o los grupos no puedan seguir interviniendo activamente en el interior del procedimiento legislativo mediante otro mecanismo (STC 27/2000 FJ6) alternativo y equivalente que concrete esa facultad de modificación que debe poder realizar todo parlamentario en cualquier procedimiento legislativo. Es decir, y expresado de otro modo, el trámite de enmienda es prescindible siempre que exista otro dispositivo que haga una función equivalente, pues no se vulnerará la formación de la voluntad de las Cámaras ni se infringirá el derecho de participación política del art. 23.2 CE toda vez que haya otro procedimiento que permita a los parlamentarios proponer cambios en el contenido de toda iniciativa legislativa y a los ciudadanos conocer dicha postura sobre las mismas.

Conocida ya la base teórico-jurisprudencial que sustenta los fundamentos de la STC 139/2017, es el momento de pasar a examinar el contenido central de la misma. Esta se iniciará rechazando los argumentos de los Letrados del Parlamento de Cataluña y del abogado del Gobierno de la Generalidad de que el presente recurso no debía prosperar (al poseer una finalidad preventiva incompatible con el carácter abstracto del recurso de inconstitucionalidad producto del contexto socio-político existente y al ser la nueva regulación del art. 135.2 RPC semejante a la de los reglamentos de otras Asambleas legislativas), pues alegará que el objeto del proceso no es la futura aplicación del precepto impugnado sino la tacha de inconstitucionalidad que éste pudiera poseer y que el parámetro de constitucionalidad es el art. 23.2 CE, no siendo posible que un reglamento parlamentario fuera medida de validez de otro (63).

Una vez clarificado ello, de la sentencia se desprende que, como el reformado art. 135.2 RPC ha eliminado la unanimidad para la tramitación de una proposición de ley por lectura única a la vez que guardado absoluto silencio respecto del trámite de enmiendas, parece que pueden existir dos interpretaciones diferentes sobre dicho nuevo precepto.

---

(62) Como bien establece la STC 119/2011 FJ9, la excepción a dicha afirmación se da en relación al trámite de enmienda fijado en el art. 90.2 CE, pues su regulación constitucional hace que no sea un derecho reglamentario sino un verdadero «contenido central del derecho de participación política ex art. 23.2 CE».

(63) FJ1 y 2.

Una primera donde se considera que, como el silencio sobre la presentación de enmiendas va unido a que el RPC nunca lo ha contemplado expresamente en el trámite de lectura única, como el uso parlamentario en Cataluña ha sido el de su exclusión, como el artículo reformado no recoge fórmula de remisión alguna que dé cabida a dicho procedimiento de enmienda, como la naturaleza o características del procedimiento de lectura única no da cobertura a la supresión del trámite de enmiendas(64), como los debates parlamentarios son un importante elemento hermenéutico para desentrañar el sentido de las normas y como durante dichos debates parlamentarios el Pleno rechazó diversas enmiendas que pedían se contemplase expresamente una fase de enmiendas en el procedimiento de lectura única(65); debe interpretarse que el nuevo redactado del art. 135.2 RPC impide su presentación y que, por tanto,

«los miembros del grupo proponente de la iniciativa legislativa, con la anuencia de la mayoría que ha adoptado el acuerdo de tramitación por el procedimiento de lectura única, habrían podido determinar a su libre criterio, barajando cualesquiera opciones, el contenido del texto de la iniciativa legislativa sobre el que, sin embargo, los miembros de las minorías no tendrían más opción que la del rechazo o la aceptación en su conjunto, y sin matices, de la iniciativa propuesta». (66)

Así pues, la consecuencia de esta interpretación sobre el contenido del nuevo redactado del art. 135.2 RPC es que, al eliminarse la unanimidad para iniciar el procedimiento de lectura única sin la inclusión de ningún trámite alternativo que haga efectiva esa facultad de modificación que tienen los parlamentarios fruto de ser parte del contenido esencial del dere-

---

(64) La presente negativa se realiza contra el argumento del abogado del Gobierno de la Generalitat por el cual la «exclusión no devendría contraria al [...] artículo 23.2 CE, al resultar justificada porque a través del procedimiento de lectura única sólo pueden tramitarse proposiciones de ley cuya naturaleza lo aconseje o que la simplicidad de la formulación lo permita». Cf. FJ7.

(65) Dichas enmiendas fueron presentadas en el trámite de enmiendas subsiguiente al dictamen del CGE donde éste recomendaba «que sería deseable que el artículo 135 previese de manera explícita el trámite y las condiciones de ejercicio relativos a la potestad de presentar enmiendas totales y/o parciales a las proposiciones de ley, así como a los proyectos de ley, por parte de los grupos parlamentarios una vez el Pleno apruebe la propuesta de la tramitación en lectura única de una iniciativa legislativa. De este modo, la regulación del artículo 135 ofrecería una mayor garantía del *ius in officium* de los diputados y, de forma general, reforzaría la posición de las minorías a la hora de participar en el procedimiento legislativo». Cf. Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias de 7/2017..., pág. 33. Asimismo, en la presente sentencia puede encontrarse en el FJ3b y FJ7.

(66) FJ7.

cho de participación política en relación con la función legislativa (como podría ser el trámite de enmienda), no puede más que viciarse la formación de la voluntad de las Cámaras y, por tanto, vulnerarse el art. 23.2 CE. al hacer que la mayoría parlamentaria ostente la capacidad de impedir a la minoría la posibilidad de proponer cambios en el contenido de un proyecto o una propuesta de ley. Realidad ésta que, de ser aceptada constitucionalmente, no sólo iría en contra del art. 23.2 CE porque impediría la efectiva participación de todos los grupos parlamentarios en el procedimiento legislativo alterando de manera considerable la formación de la voluntad de la Cámara, sino que también comportaría que dicho art. 23.2 CE se convirtiera en un derecho formal sin contenido mínimo ni eficacia real (67).

Por todo ello, la sentencia acaba afirmando que «si el tenor y el sentido del silencio del artículo 135 RPC en torno al trámite de enmiendas en el procedimiento de lectura única implicasen [...] la exclusión de la posibilidad de presentar enmiendas a las proposiciones de ley tramitadas por dicho procedimiento, resultaría evidente que el precepto impugnado [...] vulneraría el artículo 23.2 CE» (68) y, por tanto, debería anularse el acuerdo del Pleno del Parlamento catalán por el que se aprobó la reforma del art. 135.2 RPC por la concatenación de dos principales razones. Una, que en el presente caso concreto el silencio sobre el derecho de enmienda en el nuevo redactado del art. 135.2 RPC implica no sólo su exclusión, sino que tampoco ha venido aparejado con el establecimiento de un trámite alternativo y equivalente que permita a la minoría parlamentaria incidir de manera efectiva en el contenido de la proposición de ley en el procedimiento de lectura única. Y dos, que lo anterior genera una inadecuada formación de la voluntad de las Cámaras al hacer que una parte de los parlamentarios no pueda ejercer la facultad de modificación que forma parte del contenido esencial del derecho de participación política en relación a la función legislativa, pues se restringe notablemente las facultades de participación de las minorías en el procedimiento legislativo al permitirles expresar únicamente su rechazo o aceptación (69).

Por el contrario, la segunda interpretación del contenido del reformado art. 135.2 RPC permite afirmar que, aunque en dicho nuevo precepto se da un efectivo silencio sobre un trámite de enmiendas que históricamente no se ha contemplado y cuyo uso parlamentario en Cataluña ha sido el de su exclusión, de ello no puede deducirse directa-

---

(67) FJ7.

(68) FJ7.

(69) FJ7.

mente que se prescinda del mismo, sino únicamente debe concebirse como falta de una expresa previsión normativa. Y eso es así por un doble motivo. En primer lugar, porque si bien hasta el momento la práctica parlamentaria del art. 135.2 RPC ha sido la de excluir el trámite de enmiendas, no es menos cierto que ello era porque las iniciativas se presentaban conjuntamente por todos los grupos parlamentarios, cuestión que se ha eliminado en el nuevo redactado comportando que dicha práctica no pueda oponerse como elemento interpretativo del presente artículo modificado. Y, en segundo lugar, porque el silencio sobre el trámite de enmiendas en el precepto reformado no impide que éste pueda ser incluido posteriormente por la vía reglamentaria o por la del uso parlamentario. Así pues, en base a esta segunda interpretación, la modificación del precepto no elimina la posibilidad de articular a su través un trámite de enmiendas, pues dicho silencio permite al Parlamento catalán, en base al ejercicio de su autonomía parlamentaria y respetando los derechos de participación política, acabar regulando como mejor considere una fase de enmiendas en relación con la tramitación de las proposiciones de ley por el procedimiento de lectura única (70). Y, por tanto, debería desestimarse el recurso de inconstitucionalidad dado que la falta de una expresa previsión normativa no comporta la directa exclusión del trámite de enmiendas.

Una vez expuestas por el tribunal aquellas dos posibles interpretaciones del nuevo redactado del art. 135.2 RPC donde la primera conllevaría declararlo inconstitucional (71) y la segunda no, éste manifestará que: como el silencio sobre el trámite de enmiendas en dicho precepto impide que la declaración de inconstitucionalidad pueda ir acompañada «de la anulación (art. 39.1 LOTC) de un precepto que es inobjetable en su enunciado literal» (72), como el principio de conservación de la Ley comporta que el máximo intérprete constitucional explore todas las posibilidades

---

(70) FJ8.

(71) En el FJ7 se acabará manifestando que, «una hipotética exclusión de la fase de enmiendas en la tramitación de las proposiciones de ley por el procedimiento de lectura única restringiría notablemente las facultades de participación de las minorías en el procedimiento legislativo (en este sentido, STC 103/2008, FJ 5), hasta el punto de poder resultar afectada la igualdad que exige, en cuanto a la posición de unos representantes y otros, el artículo 23.2 CE. En efecto, los miembros del grupo proponente de la iniciativa legislativa, con la anuencia de la mayoría que ha adoptado el acuerdo de tramitación por el procedimiento de lectura única, habrían podido determinar a su libre criterio, barajando cualesquiera opciones, el contenido del texto de la iniciativa legislativa sobre el que, sin embargo, los miembros de las minorías no tendrían más opción que la del rechazo o aceptación en su conjunto, y sin matices, de la iniciativa propuesta. Por las razones expuestas, hemos de concluir que la exclusión de la posibilidad de presentar enmiendas a las proposiciones de ley tramitadas por el procedimiento en lectura única vulneraría el derecho de participación política de los miembros de la Cámara (art. 23.2 CE) y resultaría, por consiguiente, inconstitucional.»

(72) FJ8.

interpretativas de las leyes y los preceptos reglamentarios para ver si pueden ajustarse a lo establecido en la Carta Magna y como en este caso existe una segunda interpretación que así lo garantiza,

«el artículo 135.2 RPC no merece tacha de inconstitucionalidad interpretado en el sentido de que su silencio en torno al trámite de enmiendas en el procedimiento de lectura única no significa que excluya y prescinda de dicho trámite en esta modalidad de procedimiento legislativo [...] Aquel silencio únicamente es revelador de la falta de una expresa previsión normativa de esta fase. [...] Es la propia Cámara, en el ejercicio de la autonomía parlamentaria estatutariamente reconocida (artículo 58 EAC) y dentro de la libertad de configuración de la que goza derivada de su posición institucional, la que ha de regular, disponer o articular, por las vías procedentes, la fase de enmiendas en relación con la tramitación de las proposiciones de ley por el procedimiento de lectura única, siempre dentro de los límites que resulten respetuosos con el derecho de participación política (art. 23.2 CE). [...] Llegados aquí, en modo alguno resulta ocioso recordar que los usos parlamentarios «han constituido tradicionalmente, y siguen constituyendo, un importante instrumento normativo dentro del ámbito de organización y funcionamiento de las Cámaras» [...] de modo que son eficaces para la regulación del modo de ejercicio de los derechos y facultades parlamentarias, siempre que no restrinjan su contenido reconocido en la norma reglamentaria». (73)

En definitiva, la STC 139/2017 adopta la segunda de las interpretaciones desarrolladas, declara constitucional el nuevo redactado del art. 135.2 RPC y desestima el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de la nación. Asimismo, como es la primera sentencia que trata esta específica problemática, se convierte en un verdadero *leading case* que permite ir consolidando una doctrina en relación a la constitucionalidad o no de compaginar la ausencia de unanimidad para la tramitación de las proposiciones de ley por lectura única con el silencio sobre la posibilidad de presentar enmiendas en su interior. Realidad ésta que supone extraer del fallo conclusiones más allá de la mera declaración de constitucionalidad del precepto impugnado (como mínimo tres genéricas y una relacionada con el precepto concreto).

---

(73) FJ8.

Por lo que respecta a las genéricas. La primera es que, a partir de ahora no hay duda de que toda proposición de ley tramitada mediante el procedimiento de lectura debe poseer algún mecanismo que permita hacer efectiva la facultad de modificación como parte del contenido mínimo del art. 23.2 CE en relación a la función legislativa (ya sea la unanimidad, la enmienda u otra equivalente), pues cualquiera de ellos es una garantía que permite hacer efectivo el pluralismo político y la participación de las minorías en el procedimiento legislativo. La segunda es que, en base a lo anterior, no es justificación suficiente para eliminar todo mecanismo de modificación que dichas proposiciones de ley por lectura única sólo puedan tramitarse si «la naturaleza lo aconseje o la simplicidad de la formulación lo permita» (74), pues la problemática principal sigue siendo la marginación de la oposición por parte de la mayoría en el interior del procedimiento legislativo en cuestión y, por tanto, la vulneración del derecho a ejercicio del cargo público en condiciones de igualdad. Y la tercera es que, a partir de la presente sentencia queda claro que la falta de una expresa previsión normativa en el redactado de los reglamentos parlamentarios en relación con el trámite de enmiendas en las proposiciones de ley en lectura única no comporta ni su directa exclusión ni su inconstitucionalidad, siendo únicamente la no inclusión posterior vía reglamentaria o uso parlamentario lo que vulneraría el art. 23.2 CE. Es decir, siempre que después se incluya algún mecanismo de modificación, estará garantizado el pluralismo político, el derecho de las minorías y el ejercicio del cargo público en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE) en aquellos reglamentos parlamentarios donde se combina la inexistencia de unanimidad en las proposiciones de ley por lectura única junto al silencio sobre la posibilidad de presentar enmiendas en su interior.

Y, en cuanto a la concreta, y teniendo en cuenta la última conclusión genérica, no será el nuevo art. 135.2 RPC quien vulnere el derecho de ejercicio del cargo público fijado en el art. 23.2 CE, sino el mal uso que pueda hacerse del mismo por la mayoría parlamentaria cuando no se incluya en su interior un trámite de enmiendas o equivalente. O, dicho de otro modo, sólo se vulnerará el art. 23.2 CE si no se acaba incluyendo vía reglamentaria o uso parlamentario un trámite de enmiendas (o equivalente) en el art. 135.2 RPC que respete los derechos de los parlamentarios, pues ello comportaría que la mayoría parlamentaria ostentara la capacidad de impedir a la minoría la posibilidad de proponer cambios en el contenido de una propuesta de ley, generando una inadecuada formación de la voluntad de las Cámaras y haciendo que el propio art. 23.2 CE se convierta en un derecho formal sin contenido mínimo ni eficacia real.

---

(74) Cuestión alegada por los abogados de la Generalitat de Cataluña.

## V. Conclusión general

Para finalizar bueno será recapitular las conclusiones de los diversos apartados antes de efectuar una postrera reflexión:

1. Si el recurso de amparo contra el procedimiento utilizado para reformar el Reglamento no hubiera sido presentado extemporáneamente, es muy probable que el TC hubiera acabado declarando la nulidad del acuerdo de la Mesa del Parlament de Cataluña mediante el cual se rechazaron las solicitudes de reconsideración del acuerdo que calificaba y admitía a trámite la solicitud de puesta en marcha de una ponencia redactora conjunta para reformar el RPC sin el consenso del conjunto de los grupos parlamentarios, pues ello vaciaba el derecho de iniciativa legislativa de la minoría, vulneraba una de las máximas expresiones del derecho de participación política de los diputados, alteraba sustancialmente el proceso de formación de la voluntad de las Cámaras al distorsionar la lógica del impulso y puesta en marcha de una iniciativa legislativa y, por tanto, viciaba de inconstitucionalidad la ley por infracción del art. 23.2 CE.
2. La STC 139/2017 declara constitucional la reforma del art. 135.2 RPC al considerar que existe una interpretación cuyo contenido permite que el precepto se ajuste a la Constitución siempre que se desarrolle vía reglamentaria o uso parlamentario un procedimiento de enmiendas (o equivalente) para garantizar el ejercicio del cargo público en condiciones de igualdad, convirtiéndose ésta en un verdadero *leading case* que faculta ir consolidando una doctrina en relación a la constitucionalidad o no de compaginar la ausencia de unanimidad para la tramitación de las proposiciones de ley por lectura única con el silencio sobre la posibilidad de presentar enmiendas en su interior y, por tanto, desprendiéndose de la misma unas conclusiones que van más allá del precepto impugnado (véase apartado cuarto in fine).

Por último, considero útil acabar estas líneas aseverando tres afirmaciones que también se desprenden del texto:

La primera es que se considera inconstitucional que se exija la unanimidad en cualquier fase del procedimiento legislativo sin dar alternativas para que la mayoría pueda actuar sin un veto indefinido por parte de la minoría, pues eso elimina totalmente el principio de mayoría inherente a todo Estado democrático y altera gravemente las bases de nuestro modelo parlamentario.

La segunda es que, no puede interpretarse que la Ponencia redactora conjunta del art. 126 RPC es el único procedimiento posible para iniciar la



reforma del Reglamento, pues ello infringiría lo anteriormente afirmado y permitiría interponer un recurso de inconstitucionalidad contra dicho artículo por infracción del art. 1 CE.

La tercera es que la problemática de fondo de la STC 139/2017 no es otra que determinar si el pluralismo político y el derecho de las minorías están garantizados cuando en un reglamento parlamentario se combina la falta de unanimidad con el silencio sobre el derecho de enmienda en el interior del procedimiento de lectura única, siendo afirmativa la respuesta del tribunal siempre que posteriormente (vía reglamentaria o uso parlamentario) se garantice el desarrollo de un mecanismo que concrete la facultad abstracta de modificación para hacer efectivo el contenido esencial del art. 23.2 CE. Y la cuarta es que, el motivo principal por el cual se realizó la reforma del art. 135.2 RPC no es otro que la voluntad del gobierno catalán y la mayoría parlamentaria que lo sustentaba de tramitar y aprobar con apariencia de legalidad dos proposiciones de ley que eran ya en su origen evidentemente inconstitucionales (75) y, además, de hacerlo buscando que dicha tramitación se realizase de manera rápida para poderlas aprobarlas sin que hubiera una impugnación del Gobierno o una suspensión por parte del TC antes de que éstas fueran votadas en el parlamento autonómico catalán.

## VI. Bibliografía

- AMAT, J. (2015), *El llarg procés: Cultura i política a la Catalunya contemporànea (1937-2014)*, Tusquets.
- CID VILLAGRASA, B. (dir.) (2014), *El parlamento ante los tribunales*, Pamplona: Asamblea de Madrid y Aranzadi, Pamplona.
- CIRIERO SOLETO, F.J. (2016), «Procedimiento legislativo», en XA. SARMIENTO MÉNDEZ, *Manual AELPA del Parlamentario*, España: AELPA y Wolters Kluwer.
- DOWLING, A. (2013), *La reconstrucció nacional de Catalunya. Els antecedents polítics del procés*, Barcelona: Pasado&Presente.
- FOSSAS ESPADALER, E. (1993), *El derecho de acceso a los cargos públicos*, Madrid: Tecnos, Madrid.
- GARCÍA ROCA, J. (1998), *Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Pamplona: Aranzadi.

---

(75) Nos referimos a la Ley de referéndum y de transitoriedad jurídica que posteriormente el TC se ha encargado de declarar inconstitucionales en las STC 114/2017 y 124/2017. En relación con el motivo principal por el cual se realizó dicha modificación, me parece de especial interés: Joaquín Tornos Mas, «Lectura única, reforma del reglamento parlamentario y democracia», en *Instituto de Derecho Público*, 20 julio de 2017.

- MARTÍN NÚÑEZ, E. (1996), *El Régimen Constitucional del Cargo Público Representativo*, Barcelona: Cedecs.
- PEREA FLORENCIO, V. (2016), «La tramitación de un proyecto de ley en lectura única», en XA. SARMIENTO MÉNDEZ, *Manual AELPA del Parlamentario*, España: AELPA y Wolters Kluwer.
- PULIDO QUECEDO, M. (1992), *El acceso a los cargos y funciones públicas*, Madrid: Civitas.
- SAURA, V., «Con el Constitucional no empezó todo», en *eldiario.es*, 21-02-2016.
- VINTRÓ, J., «El parlamento exprés: antecedentes y contexto», en *Agenda Pública*, 5 de marzo de 2017.

Trabajo recibido el 11 de mayo de 2018

Aceptado por el Consejo de Redacción el 1 de junio de 2018

**LABURPENA:** Ikerketa-lan honek xede du Kataluniako Parlamentuaren araudiko 135.2. artikulua erreforma aztertzea. Erreforma horren bidez, zera ezarri zen: ahobatezkotasuna ez dela beharrezkoa lege-proposamenak irakurketa bakarreko prozeduraren bitartez aurkezteko, eta isiltasuna gorde da prozedura beraren baitan zuzenketak egiteko aukerari buruz. Izan ere, erreforma hori zela-eta, konstituzio-kontrakotasuneko errekurtsioa aurkeztu zen, EKren 23.2. artikulua urratzen zuelakoan, eta Konstituzio Auzitegiaren 139/2017 Epaiak parlamentuaren araudi batean baino gehiagotan eragina izan duenez gero, benetako *leading case* bat bihurtu da. Beraz, egoera hori aztertzeak ahalbidetzen du doktrina bat sendotzen joatea, erabaki ahal izateko lege-proposamenak irakurketa bakarreko prozeduraren bitartez izapidetzerakoan ahobatezkotasun eza eta prozedura beraren baitan zuzenketak egiteko aukerari buruz isiltasuna gordetzea uztartzea Konstituzioaren arabera den edo, aldiz, konstituzioaren kontra egiten duen. Bestalde, gatazka osagarri gisa, Kataluniako Parlamentuaren araudiaren erreforma abiatzeko prozeduraren aurka aurkeztu eta onartu ez zen babes-errekurtsioa ere aztertu egin du.

**HITZ GAKOAK:** Erreferendum- eta iragankortasun-legea. Lege-proposamenak irakurketa bakarrean izapidetzea. Guztien adostasuna legegintzako prozeduran. Zuzenketak aurkezteak. Espainiako Konstituzioaren 23.2. artikulua. Baterako idazketa-txostena.

**RESUMEN:** La presente investigación trata de analizar aquella reforma del Art. 135.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña mediante la cual se eliminó la unanimidad para presentar proposiciones de ley por lectura única y se guardó silencio sobre la posibilidad de realizar enmiendas en el interior del mismo procedimiento, cuestión por la cual se presentó un recurso de inconstitucionalidad por supuesta vulneración del Art. 23.2 CE que, al afectar a más de un reglamento parlamentario, ha convertido el fallo de la STC 139/2017 en un verdadero *leading case* cuyo estudio permite ir consolidando una doctrina sobre la constitucionalidad o no de compaginar la ausencia de unanimidad para la tramitación de las proposiciones de ley por lectura única con el silencio sobre la posibilidad de presentar enmiendas en su interior. Asimismo, como problemática accesorio, también se analiza el inadmitido recurso de amparo contra el procedimiento utilizado para iniciar la reforma del Reglamento del Parlamento catalán.

**PALABRAS CLAVE:** Ley de referéndum y transitoriedad. Tramitación de proposiciones de ley en lectura única. Unanimidad en el procedimiento legislativo. Presentación de enmiendas. Art. 23.2 CE. Ponencia redactora conjunta.

**ABSTRACT:** The present investigation seeks to analyze that reform of the Art. 135.2 of the standing orders of the Parliament of Catalonia by means of which the unanimity was eliminated to submit legislative proposals by single reading and kept silence on the possibility of making amendments within the same procedure, issue for which an appeal of unconstitutionality was filed for alleged violation of Art. 23.2 of the Constitution, that, by affecting more than one parliamentary standing order, has made judgment STC 139/2017 a true leading case whose study

allows us to consolidate a doctrine on the constitutionality or not of combining the absence of unanimity for the processing of the legislative proposals by single reading with the silence regarding the possibility of tabling amendments on them. Likewise, as an accessory problem, it is also analyzed the rejected amparo against the procedure used to initiate the reform of the standing orders of the Parliament of Catalonia.

**KEYWORDS:** Acts on Referendum and Transcience. Processing of legislative proposals by single reading. Unanimity in the legislative procedure. Submission of amendments. Art. 23.2 of the Constitution. Joint drafting report.