



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 7/2017, de 6 de juliol, sobre la Proposta de reforma parcial del Reglament**

**Conclusió del Dictamen:**

**Única.** *L'apartat 2 de l'article 135 de la Proposta de reforma parcial del Reglament del Parlament, sobre els requisits de la tramitació de les iniciatives legislatives en lectura única:*

*a) En la mesura que omet el requisit de «si la naturalesa de la proposició ho aconsella o la simplicitat de la formulació ho permet» vulnera els articles 23 CE i 29.1 EAC.*

*b) La seva aplicació exigeix ineludiblement el compliment dels requisits d'admissió i de qualificació de la Mesa, per mandat de l'article 111.1 RPC; de publicació de la iniciativa legislativa, també segons els termes dels articles 106.3 i 112 RPC; de tramesa al Govern en el supòsit d'afectacions pressupostàries, d'acord amb l'article 111.2 RPC i l'article 26.f de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern; i de l'obertura subsegüent del termini de sol·licitud de dictamen al Consell de Garanties Estatutàries, tal com prescriuen els articles 76.2.b i 77.3 EAC i els articles 16.1.b i 26 bis de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries.*

*c) Considerem convenient mantenir en el seu redactat la simetria amb l'apartat 1 del mateix article 135, de manera que la iniciativa de proposta de tramitació de les proposicions de llei en lectura única, a banda del grup parlamentari promotor, també pugui ser exercida per la Mesa i la Junta de Portaveus. Així mateix, també valorem que caldria, com a garantia dels drets dels diputats, que l'article 135, en el seu conjunt, preveïés explícitament la facultat de presentar esmenes i els termes en què se substanciaria aquest tràmit.*

*Adoptada per unanimitat.*

1. L'article 135 de la Proposta de reforma parcial del Reglament del Parlament de Catalunya regula els requisits de la tramitació en lectura única de les iniciatives legislatives, ja sigui dels projectes de llei o de les proposicions de llei. En concret, el seu apartat 2, que és l'objecte del Dictamen, conté les especialitats d'aquest procediment per a les proposicions de llei.

Configurada com una especialitat del procediment legislatiu ordinari o comú, aquest tipus de tramitació, que es troba present en els reglaments de totes les cambres legislatives arreu de l'Estat, es caracteritza per una doble nota: d'una banda, la reducció dels tràmits parlamentaris amb la finalitat d'obtenir una major celeritat, cosa que, de l'altra i com a contrapunt, significa la limitació del debat, en suprimir-se la fase de compareixences, ponència i comissió, així com la limitació del dret de presentar esmenes, atès que amb caràcter general s'impedeixen, habitualment, les parcials i, en alguns casos, a la totalitat.

El Tribunal Constitucional s'ha pronunciat reiteradament sobre la constitucionalitat d'aquest procediment, entenent que és una alternativa vàlida que poden arbitrar els reglaments de les cambres, pel fet que permet als parlamentaris continuar exercint els seus drets de participació ex article 23.2 CE. No obstant això, en la mesura que es redueixen notablement alguns d'aquests drets (dret d'esmena), ha exigint que la decisió d'adoptar la tramitació en lectura única respecti íntegrament les condicions reglamentàriament establertes i que, en definitiva, se'n faci una aplicació de caràcter excepcional.

Igualment, el Consell considera que la lectura única, des del moment que no permet el nivell de participació política que, per contra, sí que garanteix la via ordinària, ha de ser utilitzada en supòsits excepcionals, per a l'aprovació d'iniciatives legislatives que no requereixin d'un extens procés deliberatiu i de treball parlamentari per raó de l'escassa rellevància política o social del seu objecte o per la poca complexitat tècnica de la seva regulació.

A) Quant a la iniciativa de proposta de l'especialitat de lectura única per un únic grup parlamentari, en aquest cas el promotor, no se'n deriva del bloc de la constitucionalitat ni de la jurisprudència que l'interpreta l'exigència d'un dret de veto inicial de les minories, basat en la unanimitat dels grups parlamentaris per iniciar la tramitació parlamentària d'una iniciativa legislativa. Així, correspon al legislador optar pel model d'impuls o de proposta que consideri més adient mitjançant el Reglament parlamentari. De fet, la condició de l'acord de tots els grups parlamentaris ni tan sols s'exigeix per formular la proposta de reforma de l'Estatut o per iniciar l'elaboració de les normes de desenvolupament bàsic d'aquest (art. 126 i 127 RPC).

En tot cas, el que ha esdevingut irrefutable és que la lectura única es regeix, igual que la resta de procediments legislatius, per la regla de la majoria, amb el Ple com a òrgan parlamentari central i sobirà en la seva decisió. La legitimitat més restrictiva o més flexible per exercir la potestat de proposar-li que una iniciativa es tramiti en lectura única, per si sola no suposa un perjudici per a les minories. La garantia envers d'aquestes s'ha de desprendre del conjunt de la regulació que articula aquesta especialitat abreujada i no únicament sobre la base de l'acte inicial de proposta, el qual, segons com s'interpreti, també pot atorgar a una minoria o a un grup parlamentari una capacitat d'iniciativa que d'una altra manera no tindria. Això és, la possibilitat d'obrir l'agenda de la discussió institucional a temes que, amb independència que s'acabin transformant en normes, compten amb un interès parlamentari pel sol fet de ser sotmesos a l'escrutini públic de la Cambra.

Ultra això, els requisits d'habilitació, per raó de la naturalesa i/o la simplicitat, també operen i troben la seva raó de ser en l'establiment d'una condició d'accés a la tramitació en lectura única, que contribueix a articular un model amb garanties suficients envers les minories però que al mateix temps permet actuar a la majoria sense restar sotmesa a un dret de veto.

En conclusió, la legitimació per proposar la tramitació en lectura única per un grup parlamentari i no pel conjunt dels grups de la Cambra és una opció normativa que, amb independència que pugui ser valorada com a més o menys afavoridora dels consensos, no presenta en si mateixa problemes jurídics de constitucionalitat.

B) Seguidament, per a una millor consignació del dret dels diputats i de les funcions pròpies dels òrgans parlamentaris, es formulen dues consideracions addicionals:

La primera, en el sentit que seria desitjable que l'article 135 RPC preveïés de manera explícita el tràmit i les condicions d'exercici relatius a la potestat de presentar esmenes totals i/o parcials a les proposicions de llei, així com als projectes de llei, per part dels grups parlamentaris, una vegada el Ple aprova la proposta de la tramitació en lectura única d'una iniciativa legislativa. D'aquesta manera, oferiria una major garantia del *ius in officium* dels diputats i, de forma general, reforçaria la posició de les minories a l'hora de participar en el procés legislatiu. A més, a favor d'aquest suggeriment, també cal tenir en compte que el Parlament, al llarg del temps i a diferència d'altres cambres legislatives de l'Estat que tampoc tenen previst ni prohibeixen explícitament el tràmit d'esmenes en les seves normes, no ha fet ús d'aquesta possibilitat.

La segona, per coherència amb el model de regulació vigent, que l'apartat 2 preveïés la facultat d'iniciativa també per a la Mesa i la Junta de Portaveus. La capacitat de proposta que s'atorga al Govern en els projectes de llei, i que troba el seu paral·lelisme en el grup parlamentari promotor en el supòsit de les proposicions de llei, s'hauria d'estendre als dos òrgans parlamentaris esmentats. A més, com a part de l'argumentació, cal afegir que la Mesa és l'òrgan de govern tecnicojurídic per excel·lència de la Cambra i, en la mesura que és el competent amb caràcter exclusiu per qualificar i admetre les iniciatives parlamentàries (art. 37.3 i, específicament, art. 111.1 RPC), no s'entén que no compti amb aquesta facultat de proposta quant a la via o el procés de tramitació en lectura única.

2. Al servei de l'escrutini de l'excepcionalitat de la lectura única concorren principalment els dos requisits de la *simplicitat del text* o de la *naturalesa de la proposta*, establerts per la pràctica totalitat de les regulacions parlamentàries, que són els que condicionen el recurs a aquesta especialitat procedimental.

El Tribunal Constitucional ha fet una interpretació àmplia de l'abast dels requisits esmentats, fins al punt que ha entès que no està vedada cap matèria a la lectura única, per molta rellevància o transcendència constitucional que tingui. Per contra, el Consell manté un criteri significativament més restrictiu (DCGE 19/2015, FJ 2) i considera que, atès que aquest tipus de tramitació es defineix en essència pel seu ús restrictiu i excepcional, els requisits d'habilitació comporten uns límits materials. D'acord amb això, entén que no resulta una especialitat procedent per a la tramitació de lleis de contingut substantiu complex ni per a la innovació significativa en un sector de l'ordenament jurídic o per a la reforma estructural del sistema institucional; d'altra part, tampoc seria una opció gaire adequada en casos d'elevada sensibilitat social o política de la matèria en els quals es dona una evident manca de consens mínim entre les forces parlamentàries.

Malgrat les diferències en la interpretació dels dos requisits, el que resulta indubtable és que la concurrència d'un o altre o d'ambdós, apreciada pel Ple de la Cambra i sotmesa al control formal previ *prima facie* de la Mesa, com a òrgan de qualificació i d'admissió del Parlament, és una exigència inqüestionable per tal que es pugui activar l'especialitat de la lectura única.

El Reglament del Parlament de Catalunya, en la seva redacció actual, regula les dues iniciatives legislatives en dos epígrafs diferenciats, si bé en tots dos fa referència als precitats requisits d'habilitació. En l'apartat 1 de l'article 135 amb l'expressió literal «si la naturalesa del projecte ho aconsella o la simplicitat de la formulació ho permet», i en el 2, per remissió a l'anterior, «d'acord amb el que estableix l'apartat 1».

En la Proposta de reforma de l'apartat 2 de l'article 135 ha estat suprimit qualsevol esment directe o indirecte, és a dir, per remissió, als requisits de la simplicitat i/o naturalesa. Aquesta eliminació no és susceptible de ser salvada per una interpretació sistemàtica i integrada de la norma, en relació amb l'apartat primer, entenent l'article com un tot i segons la seva posició en el Reglament.

D'una banda, perquè l'article 135 RPC és l'únic precepte específic del Reglament dedicat a la lectura única i, per tant, la norma en la qual hi han de constar de manera expressa i clara els requisits exclusius i característics d'aquesta especialitat del procediment ordinari. I de l'altra, perquè la supressió en l'apartat 2 de la remissió que conté l'encara vigent norma («d'acord amb el que estableix l'apartat 1»), impossibilita qualsevol tipus d'interpretació sistemàtica que pogués estalviar la seva inserció explícita, en la mesura que aquest precedent, ara suprimit, indica la voluntat del legislador, en la reforma en curs, de no preveure aquests requisits per al cas de les proposicions de llei.

En conclusió, l'apartat 2 de l'article 135 de la Proposta de reforma parcial del Reglament del Parlament, sobre els requisits de l'especialitat de la tramitació en lectura única, atès que no inclou l'esment directe o per remissió a l'exigència de «si la naturalesa del projecte ho aconsella o la simplicitat de la formulació ho permet» referit a les proposicions de llei, és contrari al marc constitucional i estatutari sobre la naturalesa del procediment legislatiu ex articles 23 CE i 29.1 EAC.

3. La Proposta de reforma suprimeix l'incís que preveu la darrera part de l'epígraf segon de l'article 135: «Un cop exercida la iniciativa i plantejada la petició perquè sigui tramitada en la lectura única, la Mesa del Parlament ordena de publicar la proposició de llei i trametre-la al Govern, d'acord amb el que disposa l'article 111.2».

A) El requisit de la publicació no cal que consti de manera expressa en el literal de l'article 135.2 RPC per tal que sigui exigible i aplicable. A diferència dels requisits d'habilitació, en el sentit que aquests sí que han de constar explícitament en l'article 135, pel fet que és l'únic precepte regulador dels aspectes exclusius de la lectura única, la resta d'elements que completen el seu règim jurídic no cal que figurin en el redactat del precepte. I és així perquè la lectura única és una especialitat del procediment legislatiu ordinari i, per tant, en tot allò que no sigui específic de la seva singularitat s'ha de regir per la resta de normes i de preceptes aplicables que estableixen el Reglament (art. 106.3 i 112) i la legislació institucional per a la totalitat d'iniciatives legislatives i tràmits parlamentaris que són susceptibles de ser aprovats pel Parlament. La supressió de la referència a la publicació no constitueix, doncs, una tassa d'inconstitucionalitat sinó que és una mera opció de tècnica legislativa que no inhibeix ni exceptua la ineludible obligació del seu compliment.

En conseqüència, el fet que l'apartat 2 de l'article 135 proposi un redactat de reforma que no faci referència expressa al tràmit de publicació de les proposicions de llei, a diferència del text vigent, no implica que pugui ser aplicat ignorant-lo. Ans al contrari, és una condició essencial inexcusable per a la seva validesa. I de la mateixa manera que aquesta és l'única interpretació possible, també és igualment cert que la tècnica legislativa consistent en modificar la literalitat del text del Reglament de 2005 en els termes d'omissió que es proposen és una opció correcta i ajustada a la Constitució i a l'Estatut.

B) El Consell es pronuncia en termes molt similars amb relació a la supressió en la reforma de l'incís preexistent relatiu a la tramesa de la proposició de llei al Govern, a fi de sol·licitar-li la seva conformitat en el supòsit d'afectacions pressupostàries, d'acord amb l'article 111.2 RPC. En aquest cas, l'esmentat requisit no tan sols deriva de l'articulat del Reglament sinó també de la Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern (art. 26.f), de desenvolupament bàsic de l'Estatut en vigor i directament aplicable a les proposicions de llei, incloses les de lectura única. A més, com succeeix en el tràmit relatiu a la sol·licitud de dictamen al Consell de Garanties, el Reglament del Parlament no pot afectar i, per tant, tampoc modificar o deixar sense efecte la reserva material de llei que es deriva de la regulació continguda en les lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut.

Per tant, en el mateix sentit conclòs per al tràmit de la publicació, el redactat proposat per la reforma de l'apartat 2 de l'article 135, quant a la tramesa de la proposició de llei al Govern per raons de possible afectació pressupostària s'adequa a la Constitució i a l'Estatut.

C) En darrer lloc, pel que fa a la facultat dels subjectes legitimats, en especial dels diputats i els grups parlamentaris, de sol·licitar dictamen al Consell de Garanties respecte de les proposicions de llei tramitades en lectura única, l'article 76 EAC opera com a paràmetre d'estatutarietat i, per extensió, de constitucionalitat. Així, aquest precepte preveu que els projectes i les proposicions de llei poden ser objecte de dictamen. I, més específicament, per remissió de l'article 77.3 EAC, la Llei 2/2009, del Consell de Garanties Estatutàries, que, a més, compta amb la naturalesa de norma de desenvolupament bàsic i de reserva material de llei, prescriu que totes les iniciatives legislatives tramitades en lectura única són susceptibles de ser sotmeses al parer d'aquest Consell (art. 26 bis). En conseqüència, l'ordenament assegura al més alt nivell la garantia a les minories quant a la facultat d'activar el mecanisme consultiu i alhora de control d'aquesta institució estatutària en tots els supòsits i sense excepció de totes les lleis que es pretenguin aprovar per part del Parlament, incloses, per descomptat, les tramitades en lectura única.

Dit això, l'apartat 2 de l'article 135, en els termes en què el redacta la Proposta de reforma, no comporta cap impediment per a l'exercici de la garantia de petició de dictamen al Consell. I aquesta conclusió respon, com se'n desprèn sense cap dificultat, al mateix raonament aplicat

en l'anàlisi de les dues qüestions precedents relatives a altres tràmits essencials del procediment legislatiu.

4. Finalment, s'efectuen algunes consideracions sobre l'abast i l'aplicació de l'article 81.3 RPC que, tot i que no resulta afectat per la reforma en tramitació ni és objecte del Dictamen, suscita dubtes en la seva aplicació als diputats sol·licitants. En aquest sentit, cal dir que, si bé permet la inclusió de nous punts de l'ordre del dia respecte de l'inicialment «fixat pel president del Parlament, d'acord amb la Junta de Portaveus» (art. 81.2 RPC), aquesta possible modificació té uns límits que ha de respectar. L'incís «[s]i s'hi ha d'incloure un assumpte, aquest ha d'haver complert els tràmits reglamentaris [...], llevat d'un acord explícit en sentit contrari, per majoria absoluta», ha de ser interpretat tenint en compte que hi ha determinats elements essencials del procediment legislatiu que són manifestació directa del dret fonamental a la participació política ex articles 23 CE i 29.1 EAC i que, per tant, no poden ser ignorats en l'aplicació de l'esmentat precepte del Reglament.

Cal tenir present, a més, que la realització de la democràcia parlamentària rau en bona mesura en les garanties del procediment, el qual, a banda d'actuar amb caràcter instrumental, també és recipient i alhora reflex dels principis i dels drets que estructuraven i doten de contingut substantiu l'estat democràtic i de dret.