



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 7/2017, de 6 de julio,  
sobre la Propuesta de reforma parcial del Reglamento del Parlament**

---

El Consell de Garanties Estatutàries, con la asistencia del presidente Joan Egea Fernàndez, del vicepresidente Pere Jover Presa, de los consejeros Eliseo Aja, Marc Carrillo y Jaume Vernet Llobet, del consejero secretario Àlex Bas Vilafranca, y de los consejeros Francesc de Paula Caminal Badia y Carles Jaume Fernández, ha acordado emitir el siguiente

**D I C T A M E N**

Solicitado por más de una décima parte de los diputados del Parlament de Catalunya, del Grupo Parlamentario Socialista y del Grupo Parlamentario de Ciudadanos, respectivamente, en relación con el Dictamen de la Comisión del Reglamento sobre la Propuesta de reforma parcial del Reglamento del Parlament (BOPC núm. 431, de 7 de junio de 2017).

## ANTECEDENTES

1. El día 9 de junio de 2017 tuvo entrada en el Registro del Consell de Garanties Estatutàries un escrito de la presidenta del Parlament, de la misma fecha (Reg. núm. 5791), en el que se comunicaba al Consell la Resolución de la presidencia del Parlament, de 9 de junio, por la que, según lo previsto en los artículos 16.1.b y 23.b de la Ley 2/2009, de 12 de febrero, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE), se admitió a trámite la solicitud de dictamen sobre la Propuesta de reforma parcial del Reglamento del Parlament, presentada el día 8 de junio de 2017, por más de una décima parte de los diputados del Parlament, del Grupo Parlamentario Socialista.

2. El Pleno del Consell, en la sesión del 13 de junio, efectuó algunas observaciones adicionales respecto de la competencia de este Consell para emitir el dictamen solicitado, en la medida en que el supuesto de «propuesta de reforma del reglamento del Parlamento» no está previsto formalmente entre los que enumera el artículo 16 de nuestra Ley constitutiva como materias objeto de dictamen. Así, en primer lugar, con carácter general, se recordó que, según la doctrina constitucional, el reglamento parlamentario, que tiene por objeto «la ordenación de la vida interna de las cámaras», es una norma asimilable a las leyes y a otras disposiciones normativas con fuerza de ley, lo que permite su control de constitucionalidad mediante la interposición del recurso de inconstitucionalidad (art. 27.2.d LOTC). En este sentido, pues, está sometido a lo dispuesto en la Constitución, pero también en el Estatuto de autonomía (STC 179/1989, de 2 de noviembre).

En segundo lugar, se señaló que la disposición final primera del Reglamento del Parlament de Catalunya prescribe que sus reformas «deben tramitarse por el procedimiento establecido por los artículos 126 y 127, sin la intervención

del Gobierno». Ello significa que, tal y como se afirma explícitamente, se seguirá el procedimiento legislativo común con las especialidades previstas para los proyectos y proposiciones de ley de desarrollo básico del Estatuto de autonomía, que son, principalmente: la posibilidad de una ponencia redactora del conjunto de los grupos parlamentarios (art. 126.1), que no haya enmiendas a la totalidad si todos los grupos firman la proposición de ley (art. 126.2) y el requisito de la aprobación mediante el voto favorable de la mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del texto (art. 127). Por lo que ahora interesa, resulta claro que la reforma del reglamento del Parlament de Cataluña tiene el tratamiento de una iniciativa legislativa vía proposición de ley, que se tramita por el procedimiento legislativo común con las especialidades descritas.

Efectuadas las consideraciones anteriores, se concluyó que el Dictamen de la Comisión del Reglamento, sobre la propuesta de reforma parcial del Reglamento del Parlament, tiene la condición de «proposición de ley» y, a efectos de lo previsto en el artículo 16.1.b LCGE, se le aplican los requisitos exigidos en esta misma Ley para el tipo de iniciativa legislativa descrito (arts. 23.b y 26.1 LCGE).

3. De acuerdo con lo expuesto, el Consell de Garanties Estatutàries, en la misma sesión, tras examinar la legitimación y el contenido de la solicitud, de conformidad con los artículos 23 a 25, apartados 1 a 3, LCGE acordó su admisión a trámite, se declaró competente para emitir el correspondiente dictamen y designó ponentes al consejero secretario señor Àlex Bas Vilafranca y al consejero señor Francesc de Paula Caminal Badia.

4. El mismo día, durante el desarrollo de la sesión, tuvo entrada en el Registro del Consell de Garanties Estatutàries un escrito de la presidenta del Parlament, de la misma fecha (Reg. núm. 5794), en el que se comunicaba al Consell el Acuerdo de la Mesa del Parlament, de 13 de junio, por el que,

según lo previsto en los artículos 16.1.b y 23.b LCGE, se admitió a trámite la solicitud de dictamen sobre la Propuesta de reforma parcial del Reglamento del Parlament, presentada el día 12 de junio de 2017, por más de una décima parte de los diputados del Parlament, del Grupo Parlamentario de Ciudadanos.

A continuación, el Consell, después de examinar la legitimación y el contenido de esta segunda solicitud, la admitió a trámite y se declaró competente para emitir el dictamen correspondiente, de acuerdo con los artículos 23 a 25, apartados 1 a 3, LCGE.

5. Dado que dicha segunda solicitud y la presentada por más de una décima parte de los diputados del Parlament, del Grupo Parlamentario Socialista, tienen objetos conexos que justifican la unidad de tramitación y decisión, ya que recaen sobre la misma norma legal, en virtud de los artículos 19.2 LCGE y 31 del Reglamento de organización y funcionamiento del Consell, se acordó abrir el trámite de audiencia previsto por el mencionado precepto legal, a fin de que los solicitantes hicieran las observaciones que estimaran oportunas sobre la posible acumulación de los dos procedimientos de dictamen.

6. En último término, en esta sesión, al amparo del artículo 25 LCGE, apartados 4 y 5, y del artículo 35 del Reglamento de organización y funcionamiento del Consell, este acordó dirigirse a los solicitantes, a todos los grupos parlamentarios y también al Gobierno a fin de solicitarles la información y la documentación complementarias de que dispusieran sobre la norma sometida a dictamen.

7. En fecha 22 de junio de 2017, de conformidad con la apertura del trámite de audiencia en virtud del acuerdo adoptado en la sesión de 13 de junio de 2017, en aplicación de los artículos 19 LCGE y 31 del Reglamento del Consell, una vez transcurrido el plazo para la realización del mismo sin que

se hubieran presentado alegaciones, el Consell acordó acumular la solicitud de dictamen efectuada por más de una décima parte de los diputados del Parlament, del Grupo Parlamentario de Ciudadanos, sobre la Propuesta de reforma parcial del Reglamento del Parlament a la solicitud efectuada por más de una décima parte de los diputados del Parlament, del Grupo Parlamentario Socialista.

Asimismo, se acordó que el consejero secretario señor Àlex Bas Vilafranca y el consejero señor Francesc de Paula Caminal Badia, ponentes para el Dictamen de la primera solicitud, asumieran también la ponencia de la segunda, con los plazos de elaboración y el calendario de debates previstos inicialmente para el Dictamen de la primera.

8. En fecha 22 de junio de 2017 se recibió en el Registro del Consell un escrito del Grupo Parlamentario de Junts pel Sí, de 21 de junio, que aportaba información y documentación complementarias sobre la Propuesta de reforma parcial del Reglamento del Parlament (Reg. núm. 5801).

9. En fecha 23 de junio de 2017 se recibió en el Registro del Consell un escrito del Grupo Parlamentario de Ciudadanos, de la misma fecha, que aportaba información y documentación complementarias sobre la Propuesta de reforma parcial del Reglamento del Parlament (Reg. núm. 5811).

10. Finalmente, tras las correspondientes sesiones de deliberación del Consell, el día 6 de julio de 2017 ha tenido lugar la votación y la aprobación de este Dictamen, de acuerdo con lo previsto en los artículos 26.3 LCGE y 38 del Reglamento de organización y funcionamiento del Consell.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### ***Primero. El objeto del Dictamen***

Los diputados del Parlament de Catalunya solicitan, al amparo de los artículos 16.1.b, 23.b y 26 LCGE, el pronunciamiento de este Consell respecto de la adecuación a la Constitución y al Estatuto del Dictamen de la Comisión del Reglamento sobre la Propuesta de reforma parcial del Reglamento del Parlament. Más concretamente, requieren nuestra opinión consultiva en relación con la nueva redacción del apartado 2, del artículo 135 del Reglamento del Parlament de Catalunya (en adelante, RPC), relativo a los requisitos de la tramitación de las proposiciones de ley en lectura única.

En este fundamento jurídico, primeramente, resumiremos el contenido de la Propuesta de reforma parcial de dicho reglamento parlamentario. A continuación, sintetizaremos las dudas de constitucionalidad y de estatutariedad planteadas por los peticionarios y, finalmente, señalaremos la estructura que adoptará el Dictamen para poder responder a las diversas cuestiones que se suscitan.

1. La reforma parcial del Reglamento modifica varios aspectos de esta norma interna. Así, si bien en un principio el texto elaborado afectaba solo a siete preceptos del Dictamen de la Comisión del Reglamento, ha resultado ser de mayor importancia, ya que en este momento son más de treinta los que experimentan alguna variación o innovación. Entre los mismos, podemos hacer mención de las normas referidas al derecho de acceso a la información, que se integran en el estatuto de los diputados (arts. 6 y 10, cap. II, título II); las que inciden en varios aspectos de la organización del Parlament, ya sea de carácter interno o con efectos externos (título III), como la composición de las comisiones (art. 48); las reglas de convocatoria y

la fijación del orden del día (art. 54); la asistencia y publicidad de las reuniones (art. 55 bis); las comparecencias ante el Parlament, incluyendo las de testigos ante las comisiones de investigación y la forma en que estas se sustancian (arts. 56, 58 y 67); la articulación de este último tipo de comisiones (art. 66), o la regulación de la figura de los intergrupos parlamentarios (art. 70).

Otro conjunto de previsiones, que se proyecta sobre el funcionamiento del Parlament (título IV), se dedica a las disposiciones generales (cap. I) y, entre ellas, a las sesiones y sus clases, la convocatoria, el orden del día de las extraordinarias y el levantamiento del acta correspondiente (arts. 77 y 80); a los horarios y a la conciliación de la vida familiar (art. 78 bis), y a la delegación del voto de los diputados que estén de baja o no puedan cumplir con el deber de asistir a las sesiones y votaciones (art. 93). En cuanto al procedimiento legislativo (cap. II), contiene modificaciones relativas a la solicitud y celebración del trámite de audiencia una vez celebrado el debate a la totalidad (art. 115); la elaboración del informe de la ponencia y el dictamen de la comisión (art. 118); la incorporación de la posibilidad de integrar las iniciativas que tengan un contenido similar (art. 125 bis); la presentación y tramitación del proyecto de ley de presupuestos y el debate de totalidad de las secciones presupuestarias (arts. 128 y 130), y la tramitación en comisión de las proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular y el debate subsiguiente en el Pleno, incorporando la posibilidad de que la comisión promotora pueda participar en la tramitación (art. 138).

En el seno de este mismo capítulo II, en la sección tercera, sobre las especialidades del procedimiento legislativo, está ubicado el artículo 135, relativo a los requisitos de la tramitación de las iniciativas legislativas en lectura única (apdo. quinto). Como hemos avanzado, este es el precepto objeto del Dictamen, motivo por el cual será descrito y analizado suficiente y detalladamente en los próximos fundamentos jurídicos. Nos limitaremos,

pues, a señalar que, aunque no se desprende explícitamente del texto del Dictamen de la Comisión del Reglamento (ya que no identifica los aspectos afectados respecto del Reglamento vigente), lo que se ha modificado es el apartado 2, relativo a la tramitación en lectura única de las proposiciones de ley. Además, cabe decir que dicha especialidad de tramitación de las iniciativas legislativas ha sido a menudo utilizada por el Parlament, como lo manifiesta el hecho de que, desde la VIII legislatura hasta el momento presente de la actual (2006-2017), se hayan aprobado por esta vía treinta leyes.

Seguidamente, del capítulo III, sobre el impulso y el control de la acción política y de gobierno, tienen nueva redacción la presentación y sustanciación de las interpelaciones al Gobierno (art. 157), las mociones (art. 158) y el debate del informe anual (art. 178). Respecto a las relaciones del Parlament con la Sindicatura de Cuentas (cap. VII), se añade el artículo 187 bis, referido a las comparecencias de los responsables económicos y financieros de los partidos políticos. Y, en último término, se reforman algunos aspectos del título VI (de la transparencia en la actividad parlamentaria), concretamente de las obligaciones de transparencia (art. 207, cap. I); se crea el Mecanismo catalán de prevención de la lucha contra la corrupción y el fraude y se regulan las comparecencias en comisión relacionadas con esta misma materia de lucha contra la corrupción (art. 221 bis y ter, cap. V).

Por último, se introduce una nueva disposición adicional segunda referida al uso del lenguaje no sexista en todas las actuaciones del Parlament y cierran el texto una disposición final primera, que establece que la reforma entrará en vigor el día siguiente a su publicación, y una segunda, que autoriza y da facultades a la Mesa del Parlament para refundir y armonizar la reforma en vías de aprobación con el texto actual del Reglamento.



2. Como hemos indicado anteriormente, el presente Dictamen debe dar adecuada respuesta a dos solicitudes presentadas por los diputados del Parlament (publicadas en el BOPC núm. 438, de 14 de junio de 2017), que coinciden sustancialmente, dado que las dudas de inconstitucionalidad que plantean se proyectan sobre la nueva redacción del artículo 135 del Reglamento del Parlament, referida a la tramitación por el procedimiento de lectura única y, específicamente, respecto de su apartado 2, que contiene los requisitos que deben observarse cuando se trate de la elaboración de proposiciones de ley.

La solicitud de los diputados, del Grupo Parlamentario Socialista, cuestiona si la norma en proyección mencionada resulta conforme a los artículos 23.2 CE y 29.1 EAC, sobre los derechos de participación política de los diputados, en la medida en que los cambios introducidos, como por ejemplo que la solicitud de tramitación pueda corresponder solo al grupo promotor, o que no se prevea la intervención de la Mesa ni la publicación del texto ni tampoco el requisito de la naturaleza o la simplicidad de su formulación, producen «un resultado enormemente desequilibrado para las minorías parlamentarias, al reducir desproporcionadamente su capacidad de actuación» y afectan al «núcleo más esencial de la función representativa de los diputados y de las diputadas».

Añaden los peticionarios que la reforma también vulnera la reserva estatutaria del artículo 77.3 EAC, ya que, tal como está redactada ahora la norma, deja sin efecto la tutela de los derechos de los ciudadanos prevista por el artículo 38 EAC, en la medida en que altera el alcance del artículo 23.2 de la Ley constitutiva de este Consell y elimina la posibilidad de que «dos grupos parlamentarios» o «una décima parte de los diputados» soliciten la opinión consultiva de nuestra institución en cuanto a las proposiciones de ley que se tramiten por lectura única. Igualmente, alegan que «no resulta imposible, teóricamente, que se solicite la tramitación por lectura única de

una proposición y se solicite también su inclusión en el orden del día de un Pleno, alterando el previsto», ya que el vigente artículo 81.1 RPC lo permite sin tener que cumplir todos los trámites reglamentarios si así lo acuerda explícitamente la mayoría absoluta. Finalmente, y conectado con esta última hipótesis, plantean el eventual uso que se puede llegar a hacer, en un futuro próximo, del procedimiento del artículo 135.2 RPC con el objetivo de aprobar una presunta ley de *desconexión* o de *transitoriedad jurídica* en el marco del llamado *proceso* para la autodeterminación o de independencia de Cataluña, y concluyen que dicha aplicación vulneraría tanto la Constitución como el Estatuto en los «artículos 1, 2.4, 3, 222 y 223 EAC, así como [en los] artículos 1.2, 2, 9.1, 9.3, 166 con relación al 87.2 y 168 CE».

La solicitud de los diputados, del Grupo Parlamentario de Ciudadanos, entiende, en términos similares, que la reforma del artículo 135.2 RPC, actualmente en tramitación, supone una «expropiación injustificada de derechos de la minoría» y, por lo tanto, una vulneración del artículo 23.2 CE. Y lo anterior, principalmente, porque da lugar a una «mayorización de la mayoría sin justificación objetiva [...] puesto que el actual marco legal recogido en el RPC ya permite el derecho activo de los grupos parlamentarios a solicitar la tramitación mediante lectura única». Adicionalmente, se dice que también vulnera el artículo 23 CE por «discriminación indirecta» porque su aplicación en un «[c]ontexto político material en el que los grupos aprobantes de la proyectada reforma ostentan actualmente la mayoría de votos en el Pleno del Parlament» eliminará el derecho de participación de las minorías en igualdad de condiciones en el procedimiento legislativo ordinario, hasta ahora «ejercitable y efectivo por la mera voluntad del grupo», el cual pasará «a ser un derecho a la mera participación en la decisión que el Pleno adopte sobre dicho derecho o sobre su exclusión». Por otra parte, entienden que no se trata de una discriminación justificada, según la doctrina del Tribunal Constitucional y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ya que

no obedece a una causa objetiva y proporcionada, por el hecho de que no tiene una finalidad legítima.

3. Llegados a este punto, nos hallamos en condiciones de determinar la estructura del Dictamen para dar cumplida respuesta a las cuestiones y críticas suscitadas por los solicitantes. A tal fin, en el siguiente y segundo fundamento jurídico expondremos el marco constitucional y estatutario relativo a las materias que trataremos; esto es, principalmente, respecto al procedimiento legislativo especial de lectura única, incluyendo los derechos de los artículos 23 CE y 29.1 EAC. En el último y tercer fundamento jurídico examinaremos, a partir de la aplicación del mencionado parámetro, la modificación parcial del artículo 135 RPC, con la finalidad de obtener la correspondiente conclusión final en la que se sintetizará nuestra opinión.

***Segundo. El marco constitucional y estatutario aplicable al procedimiento legislativo de lectura única***

Tal como lo hemos delimitado en el fundamento jurídico anterior, el objeto de nuestro examen es la Propuesta de reforma parcial del Reglamento del Parlament, según el texto del Dictamen elaborado por la Comisión del Reglamento y, más concretamente, la nueva redacción dada al artículo 135, apartado 2, relativa a los requisitos de la tramitación de iniciativas legislativas en lectura única, cuando se trate de proposiciones de ley.

1. Con el fin de determinar el marco constitucional y estatutario aplicable a la mencionada tramitación, debemos hacer algunas consideraciones previas sobre la tipología de la norma que la regula. Así, en el ámbito de Cataluña, el artículo 58.2 EAC atribuye al Parlament, en ejercicio de la autonomía parlamentaria, la elaboración de su reglamento, que aprueba y reforma el

Pleno con el voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados en una votación final sobre el conjunto del texto.

Dicho esto, según la doctrina constitucional, los reglamentos parlamentarios son normas primarias en el sentido que desarrollan directamente la Constitución y el Estatuto. A la vez, y desde el punto de vista de su valor normativo, son asimilables a las leyes y a otras disposiciones normativas con fuerza de ley, lo que permite su impugnación directa y completa y un control pleno de su constitucionalidad mediante el correspondiente recurso, tal como se recoge en el artículo 27.2.d LOTC (STC 118/1988, de 20 de junio, FJ 3, y 101/2008, de 24 de julio, FJ 2). Por lo tanto, no hay duda de que son disposiciones que quedan sometidas a lo establecido en la norma fundamental y asimismo, cuando se trate de las asambleas legislativas autonómicas, a lo previsto en los estatutos de autonomía respectivos (STC 179/1989).

Ahora bien, como ha dicho el Tribunal Constitucional, la falta de regulación sobre una materia concreta que les afecte no supone una limitación a la hora de configurarla sino que «ha de entenderse más bien en el sentido de que los Reglamentos parlamentarios tienen una amplia disponibilidad para regularla, como normación originaria no predeterminada en principio por normas constitucionales o estatutarias» (STC 141/1990, de 20 de septiembre, FJ 4). Y ello, en el bien entendido, eso sí, que dentro de ese amplio margen han de respetar los principios de nuestro modelo parlamentario, como son el del pluralismo político (valor jurídico fundamental ex art. 1.1 CE), la separación de poderes, el principio democrático, la participación representativa y la protección de las minorías, o los que derivan de los artículos 9.2 CE y 4 EAC.

Respecto al contenido que les es inherente, corresponde a los reglamentos parlamentarios «una función ordenadora de la vida interna de las Asambleas» con la finalidad de configurar su propia organización y el

funcionamiento, incluyendo la regulación de los derechos y atribuciones que corresponden a los parlamentarios, así como la articulación de todos los procedimientos y trámites que se desarrollan en su seno (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 6, citando doctrina anterior).

En principio, todas estas cuestiones, por su propia naturaleza, pertenecen al Reglamento del Parlament de Catalunya de resultados del ejercicio de su autonomía, si bien algunas le están atribuidas expresamente por prescripción estatutaria (p. ej. arts. 10, 59, 60.2 y .3 y 73.2 EAC). Por otra parte, dado que la actividad de las cámaras legislativas puede producir efectos externos desde el momento en que se relacionan con varias instituciones, entidades y sujetos, algunas materias específicas de su funcionamiento se hallan reguladas en otras normas legales. Este sería el caso de la reserva material de los artículos 76.2 y 77.3 EAC, que remiten a la ley el desarrollo y, en su caso, la ampliación de los supuestos de solicitud de dictamen al Consell de Garanties Estatutàries, incluyendo, por lo que ahora interesa, los referidos a los proyectos y proposiciones de ley (arts. 16.1.b, 23.b, 26 y 26 bis LCGE). Cabe decir que, cuando se produzca dicha situación de confluencia, no puede hablarse de una relación jerárquica entre una y otra normas jurídicas sino que existe una división horizontal de materias que comporta un deber recíproco de respeto mutuo entre ambas, en la medida en que cada una tiene su ámbito propio de actuación.

2. Llegados a este punto, cabe prestar atención al papel del reglamento parlamentario respecto al derecho fundamental de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), el cual incorpora el derecho de los parlamentarios y de los grupos en los que se integran a ejercer sus funciones en condiciones de igualdad dentro de la legalidad parlamentaria.

Como es sabido, se trata de un derecho de configuración legal («con los requisitos que establezcan las leyes»), en el sentido que «compete básicamente a los Reglamentos de las Cámaras fijar y ordenar los derechos y atribuciones que corresponden a los parlamentarios», que se integran en el estatus del cargo representativo, de modo que sus titulares podrán reclamar la protección del *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluyendo los que deriven de los órganos parlamentarios. Debe señalarse, sin embargo, que no cualquier infracción del estatuto del parlamentario representa una lesión del mencionado derecho fundamental, sino que únicamente tiene relevancia constitucional cuando queden afectados derechos o facultades que pertenezcan al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria (por todas, STC 143/2016, de 19 de septiembre, FJ 3).

Siguiendo esta misma doctrina constitucional relativa al *ius in officium* de los parlamentarios, cuando se trate de los mencionados derechos o facultades principales, «como son, indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o de control de la acción del Gobierno», debe entenderse vulnerado el artículo 23.2 CE «si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan ilegítimamente su práctica o adoptan decisiones jurídicamente reprobables que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes» (STC 141/2007, de 18 de junio, FJ 3).

En este sentido, cabe recordar que el propio Tribunal Constitucional ha insistido en que la mencionada perturbación grave o privación del ejercicio del cargo de los representantes políticos también vulneraría el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, ex artículos 23.1 CE y 29.1 EAC, vista la interrelación existente entre ambos derechos (entre muchas otras, las STC 361/2006, de 18 de diciembre, FJ 2.a, y 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3).

Las condiciones indicadas imponen, pues, a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de las normas que supongan una limitación al ejercicio de los derechos o atribuciones del estatus constitucionalmente relevante de los representantes políticos, así como el deber de motivación de las razones de su aplicación.

Por lo que ahora interesa, entre las potestades parlamentarias inherentes a la función legislativa se halla el derecho a la iniciativa legislativa que, de conformidad con lo prescrito en el artículo 62.1 EAC, corresponde a los diputados, a los grupos parlamentarios y al Gobierno, así como a los ciudadanos, mediante la iniciativa legislativa popular. Consiste en la facultad de impulsar y poner en marcha el procedimiento para la elaboración de la ley, e incluye el derecho a que las propuestas sean tramitadas de acuerdo con el procedimiento parlamentario reglamentariamente establecido para una iniciativa concreta, lo que comprende el ejercicio a lo largo de la tramitación de la suma de derechos y facultades que en cada caso lo acompañan (ATC 118/1999, de 28 de junio, FJ 2, y STC 10/2016, de 1 de febrero, FJ 4).

Así pues, el derecho a la iniciativa legislativa, según la doctrina constitucional, resulta un «instrumento eficaz en manos de los distintos grupos políticos que integran el Pleno de la Cámara, y que les permite obligar a que éste se pronuncie acerca de la oportunidad de la iniciativa presentada, forzando a los distintas fuerzas político-parlamentarias a manifestar públicamente su postura y las razones políticas o de otra índole (incluida la eventual inconstitucionalidad de la misma), por las que han decidido apoyar o rechazar la propuesta legislativa sometida a su consideración» (STC 124/1995, de 18 de julio, FJ 3).

En otras palabras, al margen de si la iniciativa prospera o no y llega a ser un primer texto de trabajo para la elaboración de la futura ley, el solo hecho de

que se debata en el plenario cumple la importante misión de dar a conocer a los ciudadanos lo que sus representantes opinan sobre la oportunidad o no de regular una materia concreta y, de acuerdo con ello, valorar en qué medida asumen los programas electorales respectivos o se alejan de ellos.

Ahora bien, más allá de la facultad de propuesta, participación y votación, el precitado *ius in officium* de los parlamentarios no puede comprender «una suerte de derecho de veto frente a una iniciativa legislativa», ya que se desvirtuaría la lógica parlamentaria basada en el principio de la mayoría, en la medida en que la «minoría estaría en disposición de privar a la mayoría de su verdadera condición de tal, erigiendo en necesaria la constitución de las mayorías especialmente reforzadas que sólo se exigen para los supuestos singulares que la Constitución (arts. 167 y 168) ha previsto» (ATC 85/2006, de 15 de marzo, FJ 7).

Finalmente, como parte del mencionado núcleo esencial de la función legislativa, y por el hecho de que constituye una forma relevante de incidir en la iniciativa en tramitación, cabe referirse al derecho de enmienda a los proyectos y proposiciones de ley, que ejercen los grupos parlamentarios y los diputados, de acuerdo con los reglamentos de las cámaras, y que se proyecta tanto sobre la totalidad del texto presentado como sobre su articulado (entre muchas otras, STC 136/2011, FJ 6). De este modo, se trata de un derecho que permite incidir en el contenido de la propuesta, principalmente con la finalidad de alcanzar el más amplio consenso posible de voluntades y de procurar la mejora técnica del texto final. Y puede vehicularse mediante el rechazo de la iniciativa o la presentación de un texto alternativo (enmiendas a la totalidad, art. 113.2 RPC), o bien a través de la supresión, modificación o adición a su articulado (enmiendas parciales, art. 116.2 RPC). Por otro lado, el propio Tribunal ha dicho, en cuanto a su naturaleza, que no existe una diferencia sustantiva entre el objeto y el contenido de las enmiendas y el texto de la iniciativa legislativa, de tal forma



que la facultad de los parlamentarios a la hora de presentarlas es también expresión de la función legislativa (así, STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1).

Más adelante volveremos a tratar esta vertiente del artículo 23.2 CE con ocasión del examen del procedimiento de lectura única, que iniciaremos acto seguido.

3. La tramitación de las iniciativas legislativas en lectura única está prevista en el artículo 135 RPC (apdo. quinto de la sección tercera del cap. II, del título IV), de forma diferenciada para los proyectos (apdo. 1) y las proposiciones de ley (apdo. 2) y como una especialidad del procedimiento, que se caracteriza por la agilización procedimental y la supresión de determinados trámites de la fase central del *iter* legislativo común. Se trata de una singularidad cuya aplicación se considera excepcional, en la medida en que resultan limitadas significativamente las posibilidades de participación de las minorías en el proceso de aprobación de la norma; principalmente, como veremos, el derecho de enmienda, al que hemos hecho referencia anteriormente.

En el panorama del Estado, la lectura única no está reconocida directamente por la Constitución (tampoco por el Estatuto), aunque constituye una práctica parlamentaria consolidada y a su vez extendida, como lo demuestra el hecho de que, con algunas variantes, está regulada en los reglamentos del Congreso (art. 150) y del Senado (art. 129) y en los de las asambleas legislativas autonómicas: reglamentos del Parlamento de Andalucía (art. 136); de las Cortes de Aragón (arts. 153 y 154); de la Junta General del Principado de Asturias (art. 165); del Parlament de les Illes Balears (art. 145); del Parlamento de las Islas Canarias (art. 148); del Parlamento de Cantabria (arts. 40 y 139); de las Cortes de Castilla-La Mancha (art. 168); de las Cortes de Castilla y León (art. 130); del Parlament de Catalunya (art. 135); de la Asamblea de Extremadura (arts. 174 y 177); del Parlamento de

Galicia (art. 134); de la Asamblea de Madrid (arts. 167 a 170); de la Asamblea Regional de Murcia (art. 113); del Parlamento de Navarra (art. 158); del Parlamento Vasco (art. 163); del Parlamento de La Rioja (art. 115), y de las Cortes Valencianas (art. 135).

Del examen conjunto de estas normas de origen parlamentario podemos extraer algunas ideas generales. En primer lugar, que la tramitación en lectura única es una especialidad aplicable tanto a los proyectos de ley como a las proposiciones de ley (Galicia y País Vasco, sin embargo, hacen mención solo de los proyectos de ley). Y, destacadamente, que, siguiendo el modelo de los reglamentos del Congreso y del Senado, el conjunto de los reglamentos de las cámaras autonómicas, de forma explícita, incorporan como elementos constitutivos que dan acceso a la tramitación parlamentaria en lectura única que la naturaleza del proyecto o la proposición de ley lo aconsejen o que la simplicidad de su formulación lo permita (únicamente no hacen mención la Asamblea Regional de Murcia y la de Extremadura). Aparte de ello, algunos excluyen literalmente de su ámbito determinadas materias (la Asamblea de Madrid y el Parlamento del País Vasco).

En segundo lugar, puede decirse que se observa más diversidad en la regulación que efectúan de las funciones atribuidas a los órganos parlamentarios. Así, a grandes rasgos, en la mayoría, el órgano facultado para activar el procedimiento de lectura única es el Pleno, exigiendo en algunos casos la adopción del acuerdo correspondiente por mayoría cualificada (Junta General del Principado de Asturias, Parlamento de las Islas Baleares y Asamblea de Extremadura). No actúa, sin embargo, de oficio sino que lo hace a instancia de la Mesa (la cual solo en dos regulaciones, las de los parlamentos de Cantabria y del País Vasco, requiere unanimidad). También se reconoce la facultad de propuesta al Gobierno o a un grupo parlamentario (Asamblea de Extremadura). Y cabe decir que, a pesar de ser una opción minoritaria, una serie de normas atribuyen la activación del

procedimiento directamente a la Mesa (Cortes de Aragón, parlamentos de las Islas Canarias y de Navarra) o, incluso, con carácter excepcional, al Gobierno (País Vasco), mientras que otros admiten la tramitación del procedimiento en comisión, sin intervención del Pleno (Cortes de Castilla-La Mancha, Parlamento de Galicia y Cortes Valencianas, y también Parlament de Catalunya).

Por último, dicha heterogeneidad también se pone de manifiesto en la regulación del derecho de enmienda y sus limitaciones, aunque en este caso la prohibición expresa de presentarlas es excepcional y solo está prevista en los reglamentos del Parlamento de Andalucía, de las asambleas de Extremadura y Madrid y de las Cortes Valencianas, si bien en el primero y en el segundo se exige la unanimidad o la mayoría absoluta, respectivamente, de los órganos competentes para proponer la lectura única. Por contra, hay algunos que prevén la apertura de un plazo para presentar enmiendas a la totalidad y/o al articulado (es el caso de las asambleas aragonesa, canaria y navarra y del Parlamento de Cantabria) o también que establecen la posibilidad de presentar enmiendas por escrito durante el debate del texto (Asamblea de Extremadura) o *in voce* si las presentan grupos parlamentarios que representen como mínimo a la mayoría de los miembros de la Cámara (Parlamento de Navarra).

En cuanto al Congreso de los Diputados y al Senado, que constituyen ejemplos paradigmáticos y de referencia, ya que la mayoría de las regulaciones autonómicas los han tomado como modelo, debemos recordar que el Reglamento del Congreso no prevé expresamente esta cuestión (art. 150 RCD), mientras que el del Senado admite la presentación de propuestas de veto, de carácter equivalente a la enmienda a la totalidad (art. 129.3 RS). Pero, en ambos supuestos, se ha optado por la aplicación de la regla general sobre el derecho de enmienda, de forma que antes de la discusión en el Pleno se abre un trámite para su presentación.

Tras las observaciones efectuadas, que ponen de manifiesto el amplio margen de libertad de los reglamentos parlamentarios a la hora de regular la lectura única, podemos decir, a modo de síntesis, que la modalidad que ahora nos ocupa se caracteriza por la supresión de las sucesivas lecturas que tienen lugar habitualmente durante la tramitación parlamentaria, sustituyéndolas por una única deliberación que se llevará a cabo, como regla general, en el Pleno de la Cámara, seguida de una votación final del texto en este mismo órgano. Se omiten, pues, las fases del procedimiento legislativo ordinario que tienen lugar en ponencia (informe) y en comisión (dictamen), que son las que permiten la presentación, debate y votación de enmiendas al articulado.

Respecto al Tribunal Constitucional, ha admitido expresamente la constitucionalidad del procedimiento en lectura única, considerándolo una modalidad de tramitación que pueden establecer legítimamente los reglamentos parlamentarios. El hecho de que se trate de un procedimiento que limita notablemente las posibilidades de participación de las minorías en el proceso de elaboración de la norma no supone, sin embargo, una restricción desproporcionada, ya que «permite diferentes manifestaciones de participación y de iniciativa parlamentaria, tanto en los trámites preliminares como en el momento mismo de la decisión final sobre la aprobación o rechazo del Proyecto de ley, suficientes para satisfacer el contenido esencial de los derechos tutelados por el art. 23 CE».

En este sentido, primeramente, ha argumentado que los grupos parlamentarios tienen la oportunidad de formular alegaciones por escrito en relación con el contenido de la iniciativa, expresando, si las hay, las discrepancias mantenidas; que, posteriormente, les corresponde la exposición de su posición política en la intervención oral en el debate, así como, en su caso, de las razones de su disidencia, y, por último, que pueden

intervenir en la última decisión de la aprobación o el rechazo del proyecto o proposición de ley, participando en su votación final (STC 27/2000, de 31 de enero, FJ 6, y, en la misma línea, 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 5, y 238/2012, FJ 4).

Ahora bien, al mismo tiempo, ha exigido que la decisión de adoptar la tramitación en lectura única respete íntegramente las condiciones reglamentariamente establecidas (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 5, y 238/2012, FJ 4) y que, en definitiva, se haga una aplicación de la misma de carácter excepcional.

Respecto a la presentación de enmiendas no se ha pronunciado específicamente, aunque en alguna ocasión ha apreciado favorablemente en su argumentación el hecho de que se hubiera reconocido a los parlamentarios la posibilidad de realizarlas. Así, en un supuesto en el que la tramitación en lectura única comportaba la reducción del plazo de enmiendas, señaló que «esta reducción no impidió al grupo parlamentario al que pertenecían los recurrentes presentar diez de las catorce enmiendas, una de ellas de devolución, al proyecto de ley [...], enmiendas que se discutieron y rechazaron en la sesión plenaria» (STC 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 5).

Al servicio del escrutinio de la excepcionalidad en la aplicación de la lectura única concurren principalmente las notas de la simplicidad del texto o de la naturaleza de la propuesta que son las que condicionan el recurso a dicha especialidad procedimental. Cabe decir que están definidas «mediante cláusulas o conceptos abiertos que confieren a los órganos de la Cámara un amplio margen de apreciación o de interpretación en su aplicación». Y que, por tanto, la valoración de la oportunidad de apreciarlas para acudir a la tramitación en lectura única corresponde al órgano parlamentario competente (habitualmente el Pleno, como hemos visto), sin que esta

decisión requiera una mayoría cualificada para ser adoptada (STC 238/2012, FJ 4, y 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5).

Sobre el particular, la jurisprudencia constitucional ha declarado que el consenso político que pudiera suscitar el proyecto o la proposición de ley es algo totalmente ajeno a la concurrencia de requisitos que permitan su tramitación por lectura única (STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 9, y 215/2016, FJ 5). Y que la decisión de recurrir a dicha especialidad procedimental «ha de adoptarse por mayoría simple y no por unanimidad o mayoría cualificada alguna, tal y como se deduce de lo dispuesto en el art. 79 CE y de la interpretación realizada por este Tribunal del juego de las mayorías descrito por la norma fundamental, al reconocer que la norma generalmente seguida en los procedimientos parlamentarios es el recurso a la mayoría simple, siendo la excepción la previsión de mayorías cualificadas en aras de obtener un mayor consenso para proteger más eficazmente los derechos e intereses de las minorías o con otro objetivo razonable» (STC 215/2016, FJ 5, citando las STC 179/1989, FJ 7, y 238/2012, FJ 4). En efecto, como ha venido reiterando, el procedimiento parlamentario se ordena conforme al principio mayoritario, lo que constituye una afirmación del principio democrático, respecto del cual toda mayoría cualificada debe mantenerse como una excepción a la regla general (STC 224/2016, de 19 de diciembre, FJ 5, citando jurisprudencia anterior).

Dicho esto, debemos indicar que el alto Tribunal ha efectuado una interpretación amplia del alcance de los requisitos de simplicidad y naturaleza de la iniciativa legislativa, hasta tal punto que ha entendido que no está prohibida ninguna materia a la lectura única, por mucha relevancia o trascendencia constitucional que tenga. Son buena prueba de esta afirmación las resoluciones referidas a la reforma del artículo 135 CE (ATC 9/2012, de 13 de enero) o a la modificación de la propia LOTC (STC 185/2016, de 3 de

noviembre, y 215/2016, de 15 de diciembre), que han admitido la legitimidad de su elaboración mediante la tramitación en lectura única.

De otro parecer es este Consell que, en el DCGE 19/2015, de 26 de noviembre, con ocasión de su pronunciamiento respecto de la misma modificación de la LOTC, ha optado por una interpretación más restrictiva de los supuestos que habilitan la adopción de la tramitación en lectura única y ha considerado conveniente que la práctica parlamentaria los dote de un contenido mínimo que permita su control. De esta forma, en cuanto al requisito de la naturaleza de la norma, e independientemente del consenso que suscite, considera que «tendría que excluir a priori [...] las regulaciones que, por su contenido, gozan de relevancia constitucional, por ejemplo porque afectan principios y valores constitucionales, aspectos esenciales de los derechos fundamentales, órganos de naturaleza constitucional, relaciones entre los poderes públicos o normas cabecera de carácter sectorial». Y, respecto a la simplicidad del texto, entiende que «debería entenderse referido no solo a textos muy breves o a iniciativas legislativas sobre las que se debate en conjunto su aprobación o rechazo, sino también a los que no presenten una complejidad técnica que aconseje un debate más profundo y con un grado más alto de participación parlamentaria» (FJ 2).

Así, a modo de síntesis de nuestra doctrina, consideramos que la tramitación en lectura única debe ser utilizada de forma excepcional, para la aprobación de iniciativas legislativas que no requieran de un extenso proceso deliberativo y trabajo parlamentario dada la escasa relevancia política o social de su objeto o la poca complejidad técnica de su regulación. De acuerdo con ello, como ya hemos indicado en el párrafo anterior, la reforma de las leyes orgánicas del bloque de la constitucionalidad o de la propia Constitución, a pesar de la actual posición permisiva del Tribunal Constitucional, según nuestra opinión, no deberían haber sido tramitadas en ningún caso mediante dicho procedimiento.

En términos muy similares y por lo que respecta al ámbito institucional catalán, también valoramos que una posible propuesta de reforma del Estatuto o de sus leyes de desarrollo básico, salvo algún aspecto puntual y acordado, deberían igualmente quedar fuera del alcance de esta especialidad simplificada de tramitación legislativa, en la medida en que no permite el nivel de participación política que, por el contrario, sí que garantiza la vía ordinaria.

4. En último término, resulta oportuno efectuar algunas observaciones en relación con la Mesa, como órgano de gobierno de la Cámara encargado de calificar los escritos, admitirlos a trámite y decidir sobre el procedimiento a través del cual corresponde vehicularlos, de acuerdo con lo prescrito en las normas del reglamento parlamentario (arts. 37.3.a y .d y 111.1 RPC).

Esta función de calificación tiene la doble finalidad de garantizar la correcta asignación procedimental de los textos y documentos y, asimismo, la aplicación estricta de las normas del reglamento parlamentario. Actúa como presupuesto previo de la admisión a trámite, la cual implica la constatación del cumplimiento de los requisitos previstos para la sustanciación de los procedimientos parlamentarios. Y, finalmente, desemboca en la tipificación procedimental o decisión de la modalidad concreta de tramitación aplicable a la iniciativa conforme a lo dispuesto en el reglamento, o sea la identificación del procedimiento concreto por el que se opta. Esta última tarea comprende la adopción de decisiones ineludibles y necesarias para dar curso a los actos singulares que conforman el procedimiento, como son la publicación de la iniciativa en *el Butlletí Oficial del Parlament* (arts. 112 y 106.3 RPC) o, también, la remisión al Gobierno para que manifieste su criterio sobre su conformidad con aquella proposición de ley que implique un incremento o una disminución de los ingresos (art. 111.2 RPC).



Sobre el alcance de las funciones de la Mesa existe una abundante doctrina constitucional que, recientemente, ha recordado que esta tiene la facultad de controlar la regularidad y la viabilidad formal o procesal de las iniciativas presentadas, aunque dicha potestad puede extenderse, cuando así lo disponga el reglamento parlamentario, a un examen material del texto si el ordenamiento prevé una delimitación sustantiva que ha de verificarse con objeto de definir cuál es el procedimiento parlamentario idóneo para su tramitación (STC 109/2016, de 7 de junio, FJ 6). Más allá de este control material del contenido de la iniciativa que requiere la correcta elección del procedimiento parlamentario para sustanciarla, si bien de forma oscilante, se ha admitido el referido control en otros supuestos: cuando la Constitución limite las materias de una iniciativa legislativa parlamentaria concreta (popular o municipal), cuando se planteen cuestiones entera y manifiestamente ajenas a las atribuciones de la Cámara o cuando los escritos y documentos parlamentarios (también los legislativos) estén limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el propio reglamento parlamentario (STC 224/2016, FJ 4; 57/2011, de 3 de mayo, FJ 3, 107/2001, de 23 de abril, FJ 5).

Por otra parte, en alguna ocasión, el Tribunal Constitucional ha negado expresamente que la facultad de calificación y admisión de la Mesa ampare «el control, siquiera liminar» de la constitucionalidad del contenido de la iniciativa (ATC 85/2006, FJ 4).

En cualquier caso, de manera reiterada ha considerado que las potestades de calificación de la Mesa han de interpretarse restrictivamente a fin de no sustraer a la Cámara (Pleno o comisión con competencia legislativa plena) las funciones que le son propias, como órgano de debate político que puede hacer juicios de oportunidad (toma en consideración y debate parlamentario). Y esto último porque es precisamente la asamblea legislativa, como foro de debate, el órgano que actúa como instrumento para

el ejercicio del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante sus representantes y no la Mesa, que se limita a cumplir una función técnico-jurídica de ordenar y racionalizar su funcionamiento con la finalidad de alcanzar una mayor eficiencia (STC 32/2017, de 27 de febrero, FJ 4, y 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 4).

***Tercero. El examen del artículo 135 de la Propuesta de reforma parcial del Reglamento del Parlamento***

Una vez expuesto el parámetro de constitucionalidad y de estatutariedad, a continuación procederemos a aplicarlo al artículo 135 de la Propuesta de modificación del Reglamento del Parlamento a fin de obtener la conclusión que sintetice el sentido de nuestro pronunciamiento.

Iniciamos el examen del precepto con la descripción de su contenido según los términos del Dictamen de la Comisión del Reglamento, aprobado en fecha 6 de junio de 2017, cuya regulación será contrastada con la norma actualmente vigente, es decir, el Reglamento aprobado por el Pleno de 22 de diciembre de 2005. Con el fin de facilitar la mencionada operación, transcribimos a continuación los apartados 1 y 2 de ambos textos:

*«Artículo 135. Requisitos (Texto vigente)*

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.

[...]»

«*Artículo 135. Requisitos (Propuesta de reforma parcial del Reglamento)*

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

[...]»

En primer lugar, cabe ubicar sistemáticamente el artículo 135 en el seno del conjunto del Reglamento y, en cuanto a su posición, hay que tener presente que se insiere en el apartado quinto titulado «La tramitación de las iniciativas legislativas en lectura única» el cual, por su lado, forma parte de la sección tercera, denominada «Especialidades del procedimiento legislativo». De acuerdo con ello, el precepto que tratamos se refiere a los *requisitos* de tramitación y de aprobación en lectura única de una iniciativa legislativa, ya sea un proyecto o una proposición de ley.

En relación con el apartado primero del artículo 135, que regula los elementos básicos de la lectura única para los proyectos de ley, incluidas las condiciones para su ejercicio, debe remarcarse que no presenta ninguna modificación respecto del redactado vigente en la actualidad. Así, establece

su tramitación directa por el Pleno del Parlamento o por una comisión, y configura el presupuesto habilitante en torno a «si la naturaleza del proyecto lo aconseja o si la simplicidad de la formulación lo permite». Prevé que el órgano competente para la adopción de dicha especialidad procedimental sea el Pleno del Parlament y atribuye la facultad de iniciativa al Gobierno, la Mesa del Parlament o la Junta de Portavoces, tras ser oída, en todo caso, esta última.

En cuanto a su contenido, ninguna de las dos peticiones de este Dictamen le ha formulado reproches. Por el contrario, en el apartado segundo del artículo 135, como ya hemos indicado en el fundamento jurídico primero, se concentran la totalidad de las dudas planteadas por los diputados.

1. Como primera cuestión, los solicitantes consideran que la modificación de la titularidad de la capacidad de iniciativa para proponer la lectura única, que en el texto actualmente vigente requiere que la proposición de ley sea firmada por «todos los grupos parlamentarios» y que, de forma diferente, en la propuesta de reforma parcial se reduce a «la solicitud del grupo parlamentario promotor», es contraria a la Constitución y al Estatuto, en la medida en que atenta contra el derecho de las minorías parlamentarias al someterlas a la regla de la mayoría.

A) Antes de nada, sobre este aspecto de la reforma, cabe señalar que, con carácter general, la aplicación de la especialidad del procedimiento en lectura única para las proposiciones de ley, de manera equivalente a lo que sucede con los proyectos de ley, no plantea dudas sobre su validez constitucional. En los dos supuestos se trata de normas con fuerza de ley, cuya única diferencia radica en el promotor de la iniciativa que, como es bien sabido, en el primer caso corresponde al Gobierno y, en el segundo, a los grupos parlamentarios.

Dicho esto, podemos añadir que la jurisprudencia constitucional tampoco ha cuestionado que sea facultad del legislador, mediante la correspondiente configuración legal, precisar quiénes son los titulares de la capacidad para proponer la iniciativa. En otras palabras, la Cámara parlamentaria, cuando regula el procedimiento en sede de reglamento, cuenta con un amplio margen o libertad de elección. De hecho, como ha quedado demostrado en la descripción del contexto normativo del conjunto de los reglamentos parlamentarios autonómicos, los modelos son coincidentes en los elementos definitorios pero a la vez diversos en la concreción particular. Con carácter general, la iniciativa de propuesta se reconoce a la Mesa del Parlamento y, en algún caso, también al grupo parlamentario promotor o a la Junta de Portavoces. Asimismo, cuando la potestad formal se otorga a la Mesa, una vez oída o de acuerdo con la Junta de Portavoces, también se prevén distintos cuórum, siendo la opción reguladora prevalente la que no exige una mayoría cualificada de los precitados órganos, como sucede en los reglamentos del Congreso y del Senado, de forma que solo en contadas normas autonómicas se incluye la exigencia de la unanimidad (Reglamento de Cantabria y del País Vasco, y acuerdo unánime de la Junta de Portavoces en el de Andalucía).

Cabe decir, además, que la Mesa, en todos los casos sin excepción, incluido el catalán, aparte de la facultad de activar la iniciativa de la lectura única, ejerce como órgano de calificación y de admisión, de acuerdo con su función esencial que prescriben los reglamentos parlamentarios en el artículo concreto que fija sus atribuciones (art. 110, en el RPC). Del mismo modo, y cuando se trata de la regulación específica del procedimiento especial de lectura única, corresponde al Pleno, de forma unánime, la decisión sustantiva de adoptar este tipo de tramitación abreviada. Y en la inmensa mayoría de los supuestos, salvo Asturias, Baleares y Extremadura, resulta suficiente con la mayoría simple de votos favorables.

De conformidad con lo que hemos expuesto, y partiendo de la base que la comparativa de las regulaciones resulta de interés pero no opera como parámetro de constitucionalidad ni de estatutariedad, debemos remarcar que, teniendo en cuenta el carácter de derecho de configuración legal del artículo 23.2 CE, no existe ningún límite de factura constitucional o jurisprudencial que impida establecer la iniciativa de propuesta de la especialidad de lectura única por parte de un único grupo parlamentario, en este caso el promotor. Es precisamente al Pleno a quien le corresponde en definitiva la decisión de acordar este tipo de tramitación, para lo cual tampoco tiene por qué ser sometido necesariamente a un cuórum de mayoría reforzada, a diferencia de la votación final de aprobación de un tipo de leyes que, en determinados casos, requerirá una mayoría absoluta, como es el de las leyes de desarrollo básico del Estatuto o de la propia reforma del Reglamento del Parlament (art. 62.2 EAC y art. 127 y disposición final primera RPC) o, incluso, de dos tercios para la ley de régimen electoral (art. 56.2 EAC).

Como hemos afirmado en el fundamento jurídico anterior, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en reiteradas ocasiones sobre la constitucionalidad del procedimiento de lectura única, entendiendo que es una alternativa válida que pueden arbitrar los reglamentos de las cámaras, por el hecho de que permite a los parlamentarios seguir ejerciendo sus derechos de participación ex artículo 23.2 CE. No obstante, en la medida en que se reducen notablemente algunos de estos derechos, este considera que hay que reforzar su control sobre si la decisión de adoptarlo respeta o no las condiciones reglamentariamente establecidas (a modo de ejemplo, STC 103/2008, FJ 5).

En consecuencia, y ya a modo de pronunciamiento parcial, podemos concluir que la legitimación para proponer la tramitación en lectura única por un grupo parlamentario y no por el conjunto de los grupos de la Cámara es una

opción normativa que, con independencia de que pueda ser valorada como más o menos favorecedora de los consensos, no presenta en sí misma problemas jurídicos de constitucionalidad.

Y ello es así, en definitiva, porque del bloque de la constitucionalidad y de la jurisprudencia que lo interpreta no se deriva la exigencia de unanimidad de los grupos parlamentarios para iniciar la tramitación parlamentaria de una iniciativa legislativa. Ciertamente, ni la Constitución, ni el Estatuto, ni las sentencias del Tribunal Constitucional han establecido dicha limitación y, por tanto y como ya hemos dicho, resta en la esfera de la voluntad del legislador optar por el modelo de impulso o de propuesta que considere más adecuado mediante el Reglamento parlamentario. Esta premisa vale para el conjunto de normas con rango de ley, ya sean proyectos o proposiciones, y tanto para la tramitación ordinaria como para las especialidades. De hecho, la condición del acuerdo de todos los grupos parlamentarios ni siquiera se exige para formular la propuesta de reforma del Estatuto o para iniciar la elaboración de las normas de desarrollo básico de este (art. 126 y 127 RPC).

Por consiguiente, cuando se trata de regular el procedimiento en lectura única, el legislador puede escoger fórmulas que favorezcan el consenso de partida, como es la regulación actual, pero igualmente puede decantarse por un mecanismo inicial menos rígido, como es el que prevé la reforma parcial en curso, o por otras vías intermedias (dos grupos parlamentarios o más), siendo todas ellas válidas desde la perspectiva constitucional.

B) Una vez expresada nuestra opinión en los términos anteriores, creemos que cabe añadir la siguiente argumentación sobre la posible conexión entre el modelo parlamentario de relaciones de la mayoría con la minoría y la especialidad de la lectura única, dado que las peticiones de los diputados solicitantes de este Dictamen afirman que la modificación del criterio de la capacidad de propuesta, en el sentido ya repetido de flexibilizarlo, implica

«una mayorización de la mayoría» en una especialidad procedimental que, por su naturaleza, restringe potestades tan relevantes como la de presentar enmiendas al texto de una iniciativa legislativa.

Sobre el anterior razonamiento, hay que decir que la legitimidad más restrictiva o más flexible para ejercer la potestad de proponer al Pleno que una proposición de ley se tramite en lectura única, por sí sola no supone un perjuicio para las minorías, y, de hecho, en el supuesto de los proyectos de ley, desde 2005, ya se prevé, como hemos visto, que el Gobierno la pueda activar sin necesidad que se sume de entrada ningún órgano parlamentario. La iniciativa de propuesta ha de ser presentarse a la Mesa que, como órgano competente, de igual modo en los proyectos que en las proposiciones, debe verificar el cumplimiento de los requisitos reglamentarios —los cuales serán examinados en el siguiente apartado de este fundamento jurídico— y, en caso de que se cumplan, calificarla y admitirla a trámite, con su subsiguiente publicación, envío al Gobierno y al Consell de Garanties, si procede. Una vez completada esta primera fase del *iter* legislativo, será el Pleno quien decidirá si acepta el debate y la aprobación siguiendo la especialidad de la lectura única.

En este momento procedimental, según lo prevea el reglamento parlamentario, podrán presentarse enmiendas totales y/o parciales o no, y el debate se ajustará también a los términos que reglamentariamente se establezcan. En el caso catalán, en la actualidad y también en la reforma parcial, se guarda silencio sobre el elemento de las enmiendas y, con respecto al debate, según establece el apartado 3 del artículo 135, se aplican las normas de los de totalidad. Como hemos visto, en otras normas del conjunto del Estado las opciones son diversas, pero lo que resulta claro es que el Tribunal Constitucional no ha censurado ningún modelo ni ha cuestionado la técnica de la lectura única porque vulnera el derecho de los diputados a presentar enmiendas. Los reglamentos del Congreso y el



Senado, que son un referente, en la medida en que la mayoría de las regulaciones autonómicas los han tomado como base, prevén una propuesta al Pleno sin una mayoría cualificada y a la vez omiten la mención expresa a la facultad de presentar enmiendas (art. 150 RCD y 129 RS). No obstante, decíamos antes, la práctica parlamentaria ha permitido con carácter general la presentación de enmiendas totales y al articulado en ambas cámaras estatales.

En todo caso, lo que ha devenido irrefutable es que la lectura única, aparte de haber operado con una cierta asiduidad, y de limitar en favor de la celeridad aspectos como el debate y el derecho de enmienda por contraste con el procedimiento ordinario, se rige, igual que el resto de procedimientos legislativos, por la regla de la mayoría, con el Pleno como órgano parlamentario central y decisivo en su adopción (STC 238/2012, FJ 4). La exigencia de la previsión de una especie de derecho de veto inicial de las minorías, basado en el requisito de la unanimidad para poder proponer la adopción de lectura única, no es, como ya hemos repetido, un imperativo constitucional ni estatutario y, en todo caso, la garantía hacia aquellas se desprende del conjunto de la regulación que articula dicha especialidad abreviada y no únicamente del acto inicial de propuesta, el cual, según como se interprete, también puede otorgar a una minoría o a un grupo parlamentario una capacidad de iniciativa que de otra manera no tendría.

Respecto de esta última consideración relativa al potencial favorecimiento de la facultad de propuesta de los grupos parlamentarios, incluidos los minoritarios, no está de más recordar que el propio Tribunal Constitucional ha destacado que la iniciativa legislativa no únicamente es la acción idónea para promover la aprobación de una ley sino que también es un muy relevante instrumento de debate político, en el sentido de abrir la agenda de la discusión institucional a temas que, con independencia de que se acaben transformando en normas, cuentan con un interés parlamentario por el solo

hecho de ser sometidos al escrutinio público de la Cámara (por todas, STC 11/2017, de 30 de enero, FJ 3).

Finalmente, y haciéndonos eco del razonamiento de las garantías de la lectura única, tomando el procedimiento como un todo, y como se verá en el apartado segundo, los requisitos de habilitación, por razón de la naturaleza y/o la simplicidad, también operan y encuentran su justificación en el establecimiento de una condición de acceso a la tramitación en lectura única, que contribuye a articular un modelo con garantías suficientes hacia las minorías pero que a la vez permite actuar a la mayoría sin quedar sometida a un derecho de veto.

En coherencia con lo que acabamos de exponer, creemos necesario formular las dos siguientes consideraciones, las cuales, según nuestra opinión, convendría que fueran atendidas en la medida en que entendemos que no se trata de una cuestión de oportunidad sino de una mejor consignación del derecho de los diputados y de las funciones propias de los órganos parlamentarios:

a) De acuerdo con el razonamiento anterior, valoramos 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 aprueba 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 proceso legislativo. Además, a favor de dicha sugerencia, hay que tener también en cuenta que el Parlament, a lo largo del tiempo y a diferencia de otras cámaras legislativas del Estado que tampoco

tienen previsto ni prohíben explícitamente el trámite de enmiendas en sus normas, no ha hecho uso de esta posibilidad.

b) En la misma línea, si bien el legislador puede cambiar a los sujetos legitimados para proponer al Pleno la tramitación en lectura única, sustituyendo el conjunto de los grupos parlamentarios por el grupo promotor, al mismo tiempo creemos que sería más coherente con el modelo de regulación vigente que en el apartado 2 se previese la facultad de iniciativa también para la Mesa y la Junta de Portavoces. En otras palabras, la capacidad de propuesta que se otorga al Gobierno en los proyectos de ley, y que tiene su paralelismo en el grupo parlamentario promotor en el supuesto de las proposiciones de ley, debería extenderse a los dos órganos parlamentarios mencionados, de manera que quedara reflejada en los mismos términos en los dos apartados del artículo 135.

En relación con esta propuesta, además, debemos añadir, como parte de la argumentación, que la Mesa es el órgano de gobierno técnico-jurídico por excelencia de la Cámara y, en la medida en que es el competente con carácter exclusivo para calificar y admitir las iniciativas parlamentarias (art. 37.3 y, específicamente, art. 111.1 RPC), no se explica que no cuente con esa facultad de propuesta respecto a la vía o el proceso de tramitación en lectura única.

2. A continuación, una vez analizado el elemento de la legitimación para proponer el procedimiento en lectura única de una proposición de ley, deben examinarse los requisitos de habilitación.

Tal como hemos expuesto en el fundamento jurídico segundo, el Reglamento del Parlament de Catalunya configura la lectura única como una especialidad del procedimiento legislativo ordinario o común. Su caracterización se funda en una doble nota: por un lado, en la reducción de los trámites

parlamentarios con la finalidad de obtener una mayor celeridad, lo que, por otro y como contrapunto, significa la limitación del debate, al suprimirse la fase de comparencias, ponencia y comisión, así como la limitación del derecho a presentar enmiendas, dado que con carácter general se impiden, habitualmente, las parciales y, en algunos casos, a la totalidad.

No cabe duda, pues, que la lectura única, por las razones indicadas, no es el procedimiento más idóneo para el ejercicio de la potestad legislativa ni tampoco el adecuado para aprobar cualquier tipo de iniciativa legislativa. Si bien es cierto que el Tribunal Constitucional ha avalado de forma bastante flexible su utilización en iniciativas tan trascendentes como lo han sido la reforma del artículo 135 CE o, más recientemente, la modificación de la propia Ley orgánica del Tribunal Constitucional para la ejecución de sus resoluciones, nuestra doctrina es significativamente más restrictiva (DCGE 19/2015, FJ 2).

Así, consideramos que los requisitos de habilitación consistentes en la *naturaleza* o la *simplicidad* comportan unos límites materiales que, aunque no se expliciten en la inmensa mayoría de los reglamentos existentes de forma tasada, mediante una enumeración de leyes o ámbitos excluidos (como sí que sucede en el Reglamento de la Asamblea de Madrid), sí que condicionan la utilización de dicha especialidad procedimental.

Conforme a este criterio, según el cual la lectura única se define en esencia por su uso restrictivo y excepcional, a nuestro modo de ver esta no resulta procedente para la tramitación de leyes de contenido sustantivo complejo ni para la innovación significativa en un sector del ordenamiento jurídico o la reforma estructural del sistema institucional; por otra parte, tampoco sería una opción demasiado adecuada en casos de elevada sensibilidad social o política de la materia en los que se da una evidente falta de consenso mínimo entre las fuerzas parlamentarias.

Dicho esto, y dejando de lado las diferencias en la interpretación de los dos requisitos, lo que resulta indudable es que la concurrencia de uno u otro o de ambos, apreciada por el Pleno de la Cámara y sometida al control formal previo *prima facie* de la Mesa, como órgano de calificación y de admisión del Parlament, es una exigencia incuestionable a fin de que pueda activarse la especialidad de la lectura única. Así se deriva del conjunto de la jurisprudencia constitucional, y los reglamentos parlamentarios que, cuando la prevén en su articulado, incluyen explícitamente los dos requisitos (salvo los de Extremadura y de Murcia: el primero contempla un concepto más difuso «lo considere conveniente», y el segundo la regula junto con el procedimiento de urgencia).

En realidad, la inmensa mayoría de las normas parlamentarias, ya sean las estatales del Congreso y del Senado o las autonómicas, establecen indistintamente, en el mismo apartado textual, el inciso sobre la naturaleza o la simplicidad tanto de los proyectos de ley como de las proposiciones de ley. Y únicamente el Reglamento del Parlament de Cataluña, en su redacción actual, regula las dos iniciativas legislativas en dos epígrafes diferenciados, si bien en ambos hace referencia a los precitados requisitos de habilitación. En el apartado 1 del artículo 135 con la expresión literal «si la naturaleza del proyecto lo aconseja o la simplicidad de la formulación lo permite», y en el 2, por remisión al anterior, «de conformidad con lo establecido en el apartado 1».

Así, retomando el examen del precepto que se nos ha solicitado, puede comprobarse como en la Propuesta de reforma del apartado 2 del artículo 135 se ha suprimido cualquier mención directa o indirecta, es decir, por remisión, a los requisitos de la simplicidad y/o naturaleza. Uno podría preguntarse si dicha eliminación es susceptible de salvarse mediante una interpretación sistemática e integrada de la norma, en relación con el

apartado primero, tratando el artículo como un todo y según su posición en el Reglamento. Nuestra respuesta, sin embargo, ha de ser negativa.

En primer lugar, porque el artículo 135 RPC es el único precepto específico del Reglamento dedicado a la lectura única y, por consiguiente, la norma en la que deben constar de manera expresa y clara los requisitos exclusivos y característicos de esta especialidad del procedimiento ordinario. Existen otros elementos y previsiones que son comunes al conjunto de las iniciativas legislativas, como se verá más adelante, y que se aplican a todas ellas por mandato de otros preceptos del mismo Reglamento y de la legislación con reserva material, pero las condiciones de ejercicio de la tramitación en lectura única han de constar necesariamente en el artículo que la establece.

Y a lo anterior cabe añadir que el modelo de regulación escogido por el Parlament de Catalunya ha optado, tanto en el texto vigente como en la reforma, por un tratamiento formalmente segregado de la lectura única para los proyectos y las proposiciones de ley. Y, aunque consideramos que constituiría la opción idónea una mayor simetría entre un supuesto y el otro (sobre todo en cuanto a la facultad para proponerla) o, incluso, un tratamiento unitario, una vez el legislador catalán se ha decidido por una formulación con dicha estructura debe ser coherente en los términos en que la refleja en la norma escrita.

Finalmente, y como último argumento, debemos tener en cuenta que la supresión en el apartado 2 de la remisión que contiene la norma aún vigente («de conformidad con lo establecido en el apartado 1») imposibilita cualquier tipo de interpretación sistemática que pudiera salvar su inserción explícita, en la medida en que dicho precedente, ahora suprimido, indica la voluntad del legislador, en la reforma en curso, de no prever estos requisitos para el caso de las proposiciones de ley.

En otras palabras, ello significa que, dado que el artículo 135 es el único precepto del Reglamento que regula la especialidad de la lectura única y sus requisitos, los elementos de habilitación para la activación deben constar explícita y debidamente consignados en su texto regulador, tanto en el apartado primero como en el segundo, y no basta con su única previsión en el apartado 1, el cual se limita a los proyectos de ley y no incluye ni se proyecta sobre las proposiciones de ley, según se deduce de forma natural.

De lo contrario, el silencio del apartado 2 podría llevar a la interpretación errónea según la cual una proposición de ley, aunque no reúna los requisitos de naturaleza y/o simplicidad, es susceptible de ser aprobada por la vía de la lectura única. Si así fuera sustanciada, alteraría la naturaleza del procedimiento legislativo y, en concreto, el *ius in officium* de los parlamentarios, ya que estos no dispondrían de la garantía que otorgan las precitadas condiciones ni del subsiguiente amparo, para el control de los mismos, en caso de que estimaran que se han incumplido.

Además, y como última consideración, debemos recordar que, en la medida en que este Dictamen se sitúa en una fase previa a la aprobación final de la iniciativa legislativa, nada impide al legislador enmendar dicho motivo de inadecuación al marco constitucional y estatutario.

En conclusión, el apartado 2 del artículo 135 de la Propuesta de reforma parcial del Reglamento del Parlament, sobre los requisitos de la especialidad de la tramitación en lectura única, dado que no incluye la mención directa o por remisión a la exigencia de «si la naturaleza del proyecto lo aconseja o la simplicidad de la formulación lo permite» referido a las proposiciones de ley, es contrario al marco constitucional y estatutario sobre la naturaleza del procedimiento legislativo ex artículos 23 CE y 29.1 EAC.

3. Una vez enjuiciada la cuestión anterior, nos corresponde ahora examinar la relevancia constitucional del reproche relativo a la modificación consistente en la supresión, en la Propuesta de reforma, del inciso que prevé la última parte del epígrafe segundo del artículo 135: «Una vez ejercida la iniciativa y planteada la petición para que sea tramitada en lectura única, la Mesa del Parlamento ordena la publicación de la proposición de ley y su remisión al Gobierno, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 111.2».

Sobre la mencionada modificación, los diputados firmantes de una de las dos peticiones de dictamen (Grupo Socialista) señalan que comportará que la proposición de ley no se publique ni pueda, en consecuencia, ser objeto de solicitud de dictamen a este Consell. Como hemos visto en el fundamento jurídico primero, alegan que la reforma propuesta pretende una reducción todavía más drástica de los trámites, que comportará una lesión sustantiva de sus derechos parlamentarios, así como una infracción del principio de publicidad previsto en el Reglamento, y de la legislación del Gobierno y del Consell de Garanties Estatutàries.

A) Con el fin de resolver la controversia antes descrita, cabe indicar primeramente que el requisito de publicación de todas las iniciativas legislativas es una obligación que emana no únicamente del Reglamento del Parlament de Catalunya sino de la configuración y la garantía del derecho fundamental a la participación política ex artículo 23.2 CE.

En segundo lugar, debemos recordar que el procedimiento legislativo en sus diferentes modalidades, ya se trate del ordinario o de las especialidades, como es el caso de la lectura única, consta necesaria e inexcusablemente de unos mínimos trámites esenciales y uno de ellos es, sin ningún género de duda, la publicación de las iniciativas legislativas una vez calificadas y admitidas por la Mesa. No es necesario que insistamos una vez más en el hecho de que los reglamentos de las cámaras parlamentarias son el



instrumento de organización y ordenación reglada de la democracia representativa y de la expresión por excelencia de esta última, es decir, la potestad legislativa.

De conformidad con dicha premisa, el artículo 112 RPC establece la exigencia de publicación en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* de todas las iniciativas legislativas, tanto de los proyectos de ley como de las proposiciones de ley, con independencia de que se tramiten por el procedimiento ordinario o por una especialidad, y sin que ningún tipo de reducción de los trámites o acortamiento de los plazos por razón de una eventual declaración de urgencia pueda excusar su publicación una vez calificadas y admitidas. Asimismo, de forma similar, el artículo 106.3 RPC dispone que en el mencionado boletín se publican los proyectos y las proposiciones de ley, así como todos los trámites subsiguientes del procedimiento legislativo a través del que se sustancian.

Llegados a este punto, hemos de seguir señalando que el requisito de la publicación, así como, según veremos más adelante, el del envío al Gobierno y la facultad de pedir la opinión consultiva del Consell de Garanties Estatutàries, no es necesario que conste de manera expresa en el literal del artículo 135 RPC a fin de que sea exigible y aplicable. En consecuencia, a diferencia de lo que hemos defendido en el examen de los requisitos de habilitación, en el sentido de que deben constar explícitamente en el artículo 135, dado que es el único precepto regulador de los aspectos exclusivos de la lectura única, el resto de elementos que completan su régimen jurídico no es necesario que figuren en el redactado del precepto. Y ello es así porque, como hemos insistido, la lectura única es una especialidad del procedimiento legislativo ordinario y, por lo tanto, todo aquello que no sea específico de su singularidad debe regirse por el resto de normas y preceptos aplicables que establecen el Reglamento y la legislación institucional para la totalidad de

iniciativas legislativas y trámites parlamentarios que son susceptibles de ser aprobados por el Parlament.

La circunstancia de que conste en el actual redactado no constituye, pues, un argumento para que su supresión se convierta en una tacha de inconstitucionalidad sino que es una mera opción de técnica legislativa que no inhibe ni exceptúa la ineludible obligación de su cumplimiento. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional así lo ha recordado desde sus inicios, como también lo hemos recogido nosotros en nuestra doctrina, enfatizando que el conjunto del ordenamiento jurídico, según los principios de jerarquía y competencia, es aplicable en todo caso, sin que tenga cabida una interpretación diferente por causa de un posible silencio de la norma, del mismo modo que tampoco es necesario ni conveniente que los preceptos incurran en repeticiones o reiteraciones innecesarias puesto que su interpretación y aplicación deben llevarse a cabo teniendo en cuenta la integridad del ordenamiento jurídico entendido como un sistema unitario interrelacionado (DCGE 6/2016, de 1 de diciembre, FJ 6, y STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 39).

De hecho, lo cierto es que, si recurrimos al conjunto de los reglamentos parlamentarios de las cámaras del Estado, en los preceptos que regulan la lectura única, podremos comprobar como en ninguno de ellos se recoge explícitamente el trámite de la publicación. Y, obviamente, ello es así no porque prescindan del mencionado requisito sino porque responde a los argumentos sistémicos que acabamos de razonar. Es decir, la publicación imperativa de los proyectos y las proposiciones de ley deriva de la propia naturaleza del procedimiento legislativo, sea cuál sea su especialidad, así como también de la previsión explícita de los artículos específicos del Reglamento que regulen este aspecto, los 106.3 y 112, en el caso catalán.

En consecuencia, el hecho de que el apartado 2 del artículo 135 proponga un redactado de reforma que no haga referencia expresa al trámite de publicación de las proposiciones de ley, a diferencia del texto vigente, no implica que pueda ser aplicado ignorándolo. Todo lo contrario, como hemos aseverado, es una condición esencial inexcusable para su validez. Y del mismo modo que esta es la única interpretación posible, también es igualmente cierto que la técnica legislativa consistente en modificar la literalidad del texto del Reglamento de 2005 en los términos de omisión que se proponen es una opción correcta y ajustada a la Constitución y al Estatuto.

B) De forma muy similar debemos pronunciarnos en relación con la supresión en la reforma del inciso preexistente sobre el envío de la proposición de ley al Gobierno, a fin de solicitarle su conformidad en el caso de afectaciones presupuestarias, de acuerdo con el artículo 111.2 RPC.

Así, las previsiones de este último precepto apoderan a la Mesa para que lleve a cabo la correspondiente apreciación respecto de todas las proposiciones de ley que se tramiten en el Parlament y las envíe al Gobierno cuando detecte posibles incidencias en el incremento del gasto para el ejercicio en curso. Por otra parte, dicho requisito no deriva tan solo del articulado del Reglamento sino también de una ley de desarrollo básico del Estatuto en vigor y directamente aplicable a las proposiciones de ley, incluidas las de lectura única. De esta manera, la ya citada Ley 13/2008, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno, en su artículo 26.f atribuye a este último la potestad de: «Dar o denegar la conformidad a la tramitación de las proposiciones de ley que pueden implicar un aumento de créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios».

Por tanto, en el mismo sentido concluido para el trámite de la publicación, el redactado del apartado 2 del artículo 135 que se ha propuesto por la

reforma, en lo referente al envío de la proposición de ley al Gobierno en caso de posible afectación presupuestaria se adecua a la Constitución y al Estatuto. Y el motivo es el mismo: los dos trámites están recogidos en las normas específicas y competentes para preverlos, las cuales establecen su obligatoriedad cuando corresponda, que es siempre, en el supuesto de la publicación y, en el del traslado al Gobierno, cuando se deduzcan posibles afectaciones al presupuesto. Es más, en el segundo caso, como también tendremos ocasión de ver a continuación al referirnos a la solicitud de dictamen al Consell de Garanties, el Reglamento del Parlament no puede afectar ni, por tanto, tampoco modificar o dejar sin efecto la reserva material de ley que se deriva de la regulación contenida en las leyes de desarrollo básico del Estatuto.

C) En último lugar, debemos referirnos a la facultad de los sujetos legitimados, en especial de los diputados y los grupos parlamentarios, de solicitar dictamen al Consell de Garanties respecto de las proposiciones de ley tramitadas en lectura única.

Antes de nada, hay que recordar que el artículo 76 EAC opera como parámetro de estatutariedad y, por extensión, de constitucionalidad. Así, este precepto prevé que los proyectos y las proposiciones de ley pueden ser objeto de dictamen. Y, más específicamente, por remisión del artículo 77.3 EAC, la Ley 2/2009, del Consell de Garanties Estatutàries, que, además, cuenta con la naturaleza de norma de desarrollo básico y de reserva material de ley, prescribe que todas las iniciativas legislativas tramitadas en lectura única son susceptibles de ser sometidas a la opinión de este Consell. De hecho, la reforma de nuestra Ley, mediante la Ley 27/2010, de 3 de agosto, introdujo el procedimiento específico para su sustanciación. Así, el artículo 26 bis prevé un plazo de dos días para formular la solicitud, que se cuentan desde el día siguiente de la publicación del proyecto o la proposición de ley, y un máximo de siete días hábiles para la emisión del dictamen.

En consecuencia, el ordenamiento asegura al más alto nivel esta garantía de las minorías consistente en la facultad de activar el mecanismo consultivo y a su vez de control por parte de esta institución estatutaria en todos los supuestos y sin excepción de todas las leyes que pretendan aprobarse por el Parlament, incluidas, desde luego, las tramitadas en lectura única.

Así las cosas, y refiriéndonos de nuevo a la Propuesta de reforma del artículo 135, cabe decir que el apartado 2, en los términos en que está redactado, no comporta impedimento alguno para el ejercicio de la garantía de petición de dictamen al Consell. Y dicha conclusión responde, como se deduce sin dificultad alguna, al mismo razonamiento que hemos aplicado en el análisis de las dos cuestiones precedentes relativas a otros trámites esenciales del procedimiento legislativo.

Por consiguiente, la inexistencia de una mención expresa en el artículo 135 a la facultad de solicitar dictamen a este Consell en el supuesto de los proyectos y las proposiciones de ley que se tramiten por la especialidad procedimental de la lectura única no es contraria al Estatuto, en la medida en que dicha facultad está garantizada, fuera de toda duda, en la ley competente por razón de la materia, es decir, al artículo 26 bis LCGE.

4. Finalmente, y ya para acabar, debemos dar respuesta al reproche planteado por la solicitud de dictamen de los diputados, del Grupo Parlamentario Socialista, sobre la eventual conexión, según ellos previsible, de la aplicación del artículo 135.2 RPC con el artículo 81.3 RPC, a fin de incluir en el orden del día de una sesión del Pleno del Parlament la tramitación en lectura única de una presunta proposición de ley que tendría por objeto algún tipo de regulación relativa a un referéndum de autodeterminación.

Sobre esta cuestión, en primer lugar, y tal y como hemos reiterado en varias ocasiones (recientemente, DCGE 2/2017, de 2 de marzo, FJ 3), cabe decir que la situación antes descrita se corresponde con una consideración proyectiva de la futura aplicación de la norma jurídica que, por más verosímil que sea según el contexto político, trasciende de su escrutinio material. En la misma línea, el Tribunal Constitucional ha insistido que «no será legítima la utilización del recurso de inconstitucionalidad con la finalidad de obtener declaraciones preventivas o previsoras ante eventuales agravios competenciales o interpretativas que pongan a cubierto de aplicaciones contrarias al orden de competencias establecidas en la [Constitución] y, dentro del marco constitucional, en los Estatutos de Autonomía» (STC 184/2016, de 3 de noviembre, FJ 2).

Dicho esto, si bien el artículo 81.3 RPC no resulta afectado por la reforma en tramitación ni es objeto de este Dictamen, sí que podemos realizar algunas consideraciones sobre su aplicación. La mencionada norma establece que:

«Artículo 81. *Elaboración y modificación del orden del día*

[...]

3. El orden del día del Pleno puede ser alterado si este lo acuerda, a propuesta del presidente o a petición de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los miembros del Parlamento, y cuando así lo obliga el cumplimiento de una ley. Si debe incluirse un asunto, este debe haber cumplido los trámites reglamentarios que lo permiten, salvo un acuerdo explícito en sentido opuesto, por mayoría absoluta.»

En cuanto a su contenido, hay que señalar que, si bien permite la inclusión de nuevos puntos del orden del día respecto del inicialmente «fijado por el presidente del Parlamento, de acuerdo con la Junta de Portavoces» (art. 81.2 RPC), esta posible modificación tiene unos límites que debe respetar. El inciso «[s]i debe incluirse un asunto, este debe haber cumplido los trámites

reglamentarios [...], salvo un acuerdo explícito en sentido opuesto, por mayoría absoluta» debe ser interpretado y, en consecuencia, aplicado teniendo en cuenta, como hemos señalado y repetido, que existen determinados elementos esenciales del procedimiento legislativo que son manifestación directa del derecho fundamental a la participación política ex artículos 23 CE y 29.1 EAC.

De este modo, y dado que la función legislativa es una de las concreciones más relevantes y sistémicas de la participación ciudadana, a través de sus representantes elegidos democráticamente, no hay duda de que debe ejercerse respetando el núcleo esencial del precitado derecho fundamental. Así, 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. En síntesis, no pueden ser ignorados en la aplicación del mencionado artículo 81.3 RPC.

Sobre este tema, asimismo, debe tenerse presente que la realización de la democracia parlamentaria se asienta en buena medida en las garantías del procedimiento, el cual, además de actuar con carácter instrumental, también es recipiente y a la vez reflejo de los principios y derechos que estructuran y dotan de contenido sustantivo al estado democrático y de derecho.

Vistos los razonamientos contenidos en los fundamentos jurídicos precedentes, formulamos la siguiente

## CONCLUSIÓN

**Única.** El apartado 2 del artículo 135 de la Propuesta de reforma parcial del Reglamento del Parlament, sobre los requisitos de la tramitación de las iniciativas legislativas en lectura única:

a) En la medida en que omite el requisito de «si la naturaleza del proyecto lo aconseja o si la simplicidad de la formulación lo permite» vulnera los artículos 23 CE y 29.1 EAC.

b) Su aplicación exige ineludiblemente el cumplimiento de los requisitos de admisión y de calificación de la Mesa, por mandato del artículo 111.1 RPC; de publicación de la iniciativa legislativa, también según los términos de los artículos 106.3 y 112 RPC; de envío al Gobierno en el supuesto de afectaciones presupuestarias, de acuerdo con el artículo 111.2 RPC y el artículo 26.f de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno; y de la apertura subsiguiente del plazo de solicitud de dictamen al Consell de Garanties Estatutàries, tal y como prescriben los artículos 76.2.b y 77.3 EAC y los artículos 16.1.b y 26 bis de la Ley 2/2009, de 12 de febrero, del Consell de Garanties Estatutàries.

c) Consideramos conveniente mantener en su redactado la simetría con el apartado 1 del mismo artículo 135, de modo que la iniciativa de propuesta de tramitación de las proposiciones de ley en lectura única, aparte del grupo parlamentario promotor, también pueda ser ejercida por la Mesa y la Junta de Portavoces. Asimismo, también valoramos que sería necesario, como garantía de los derechos de los diputados, que el artículo 135, en su conjunto, previese explícitamente la facultad de presentar enmiendas y los términos en que se sustanciaría dicho trámite.

*Adoptada por unanimidad.*



Este es nuestro Dictamen, que pronunciamos, emitimos y firmamos en el Palau Centelles en la fecha indicada en el encabezamiento.