



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 7/2017, de 6 de juliol,  
sobre la Proposta de reforma parcial del Reglament del Parlament**

---

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernández, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Eliseo Aja, Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, i dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia i Carles Jaume Fernández, ha acordat emetre el següent

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

Sol·licitat per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, del Grup Parlamentari Socialista i del Grup Parlamentari de Ciutadans, respectivament, en relació amb el Dictamen de la Comissió del Reglament sobre la Proposta de reforma parcial del Reglament del Parlament (BOPC núm. 431, de 7 de juny de 2017).

## ANTECEDENTS

1. El dia 9 de juny de 2017 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la presidenta del Parlament, de la mateixa data (Reg. núm. 5791), en què es comunicava al Consell la Resolució de la presidència del Parlament, de 9 de juny, per la qual, segons el que preveuen els articles 16.1.b i 23.b de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE), es va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen sobre la Proposta de reforma parcial del Reglament del Parlament, presentada el dia 8 de juny de 2017, per més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari Socialista.

2. El Ple del Consell, en la sessió del 13 de juny, va efectuar algunes observacions addicionals respecte de la competència d'aquest Consell per emetre el dictamen sol·licitat, en la mesura que el supòsit de «proposta de reforma del reglament del Parlament» no es preveu formalment entre els que llista l'article 16 de la nostra Llei constitutiva com a matèries objecte de dictamen. Així, en primer lloc, amb caràcter general, es va recordar que, segons la doctrina constitucional, el reglament parlamentari, que té per objecte «l'ordenació de la vida interna de les cambres», és una norma assimilable a les lleis i a altres disposicions normatives amb força de llei, cosa que permet el seu control de constitucionalitat mitjançant la interposició del recurs d'inconstitucionalitat (art. 27.2.d LOTC). En aquest sentit, doncs, està sotmès al que disposa la Constitució, però també a l'Estatut d'autonomia (STC 179/1989, de 2 de novembre).

Segonament, es va assenyalar que la disposició final primera del Reglament del Parlament de Catalunya prescriu que les reformes d'aquest «s'han de

tramitar pel procediment establert pels articles 126 i 127, sense la intervenció del Govern». Això significa que, tal com es diu explícitament, se seguirà el procediment legislatiu comú amb les especialitats previstes per als projectes i les proposicions de Llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut d'autonomia, que són, principalment: la possibilitat d'una ponència redactora del conjunt dels grups parlamentaris (art. 126.1), que no hi hagi esmenes a la totalitat si tots els grups signen la proposició de Llei (art. 126.2) i el requisit de l'aprovació mitjançant el vot favorable de la majoria absoluta en una votació final sobre el conjunt del text (art. 127). Pel que ara interessa, doncs, resulta clar que la reforma del reglament del Parlament de Catalunya té el tractament d'una iniciativa legislativa via proposició de Llei, que es tramita pel procediment legislatiu comú amb les especialitats descrites.

Fetes les consideracions anteriors, es va concloure que el Dictamen de la Comissió del Reglament, sobre la proposta de reforma parcial del Reglament del Parlament, té la condició de «proposició de Llei» i, a l'efecte del que preveu l'article 16.1.b LCGE, se li apliquen els requisits exigits en la mateixa Llei per a aquest tipus d'iniciativa legislativa (art. 23.b i 26.1 LCGE).

3. D'acord amb l'exposat, el Consell de Garanties Estatutàries, en la mateixa sessió, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, de conformitat amb els articles 23 a 25, apartats 1 a 3, LCGE va acordar la seva admissió a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i en va designar ponents el conseller secretari senyor Àlex Bas Vilafranca i el conseller senyor Francesc de Paula Caminal Badia.

4. El mateix dia, durant el desenvolupament de la sessió, va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la presidenta del Parlament, de la mateixa data (Reg. núm. 5794), en què es comunicava al Consell l'Acord de la Mesa del Parlament, de 13 de juny, pel qual, segons el que preveuen els articles 16.1.b i 23.b LCGE, es va admetre a tràmit la

sol·licitud de dictamen sobre la Proposta de reforma parcial del Reglament del Parlament, presentada el dia 12 de juny de 2017, per més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari de Ciutadans.

A continuació, el Consell, després d'examinar la legitimació i el contingut d'aquesta segona sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb els articles 23 a 25, apartats 1 a 3, LCGE.

5. Atès que aquesta segona sol·licitud i la presentada per més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari Socialista, tenen objectes connexos que justifiquen la unitat de tramitació i decisió, ja que recauen sobre la mateixa norma legal, en virtut dels articles 19.2 LCGE i 31 del Reglament d'organització i funcionament del Consell, es va acordar obrir el tràmit d'audiència que preveu l'esmentat precepte legal, perquè els sol·licitants fessin les observacions que estimessin oportunes sobre la possible acumulació dels dos procediments de dictamen.

6. En darrer terme, en aquesta sessió, a l'empara de l'article 25 LCGE, apartats 4 i 5, i de l'article 35 del Reglament d'organització i funcionament del Consell, aquest va acordar adreçar-se als sol·licitants, a tots els grups parlamentaris i també al Govern a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin sobre la norma sotmesa a dictamen.

7. En data 22 de juny de 2017, de conformitat amb el tràmit d'audiència obert en virtut de l'acord adoptat en la sessió de 13 de juny de 2017, en aplicació dels articles 19 LCGE i 31 del Reglament del Consell, un cop transcorregut el termini per a la realització d'aquest tràmit sense que s'hi haguessin presentat al·legacions, el Consell va acordar acumular la sol·licitud de dictamen demanada per més d'una desena part dels diputats del

Parlament, del Grup Parlamentari de Ciutadans, sobre la Proposta de reforma parcial del Reglament del Parlament a la sol·licitud demanada per més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari Socialista.

Així mateix, es va acordar que el conseller secretari senyor Àlex Bas Vilafranca i el conseller senyor Francesc de Paula Caminal Badia, ponents per al Dictamen de la primera sol·licitud, assumissin també la ponència de la segona, amb els terminis d'elaboració i el calendari de debats previstos inicialment per al Dictamen de la primera sol·licitud.

8. En data 22 de juny de 2017 es va rebre en el Registre del Consell un escrit del Grup Parlamentari de Junts pel Sí, de 21 de juny, que aportava informació i documentació complementàries sobre la Proposta de reforma parcial del Reglament del Parlament (Reg. núm. 5801).

9. En data 23 de juny de 2017 es va rebre en el Registre del Consell un escrit del Grup Parlamentari de Ciutadans, de la mateixa data, que aportava informació i documentació complementàries sobre la Proposta de reforma parcial del Reglament del Parlament (Reg. núm. 5811).

10. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació del Consell, el dia 6 de juliol de 2017 ha tingut lloc la votació i l'aprovació d'aquest Dictamen, d'acord amb el que preveuen els articles 26.3 LCGE i 38 del Reglament d'organització i funcionament del Consell.

## FONAMENTS JURÍDICS

### ***Primer. L'objecte del Dictamen***

Els diputats del Parlament de Catalunya demanen, a l'empara dels articles 16.1.b, 23.b i 26 LCGE, el pronunciament d'aquest Consell respecte de l'adequació a la Constitució i a l'Estatut del Dictamen de la Comissió del Reglament sobre la Proposta de reforma parcial del Reglament del Parlament. Més concretament, sol·liciten el nostre parer consultiu amb relació a la nova redacció de l'apartat 2, de l'article 135 del Reglament del Parlament de Catalunya (en endavant, RPC), relatiu als requisits de la tramitació de les proposicions de llei en lectura única.

En aquest fonament jurídic, primer de tot, resumirem el contingut de la Proposta de reforma parcial del dit reglament parlamentari. A continuació, sintetitzarem els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat plantejats pels peticionaris i, finalment, assenyalarem l'estructura que adoptarà el Dictamen per respondre a les diverses qüestions que se susciten.

1. La reforma parcial del Reglament modifica diversos aspectes d'aquesta norma interna. Així, si bé en un principi el text elaborat afectava només set preceptes del Dictamen de la Comissió del Reglament, resulta que ha esdevingut força més rellevant, ja que a hores d'ara són més de trenta els que experimenten alguna variació o innovació. D'entre aquests, podem fer esment de les normes referides al dret d'accés a la informació, que s'integren en l'estatut dels diputats (art. 6 i 10, cap. II, títol II); les que incideixen en diversos aspectes de l'organització del Parlament, ja sigui de caràcter intern o amb efectes externs (títol III), com ara la composició de les comissions (art. 48); les regles de convocatòria i la fixació de l'ordre del dia (art. 54);

l'assistència i publicitat de les reunions (art. 55 bis); les compareixences davant del Parlament, incloent-hi les de testimonis davant les comissions d'investigació i la forma en què se substancien (art. 56, 58 i 67); l'articulació d'aquest darrer tipus de comissions (art. 66), o la regulació de la figura dels intergrups parlamentaris (art. 70).

Un altre conjunt de previsions, que es projecta sobre el funcionament del Parlament (títol IV), es dedica a les disposicions generals (cap. I) i, dins d'aquestes, a les sessions i les seves classes, la convocatòria, l'ordre del dia de les extraordinàries i l'aixecament de l'acta corresponent (art. 77 i 80); als horaris i a la conciliació de la vida familiar (art. 78 bis), i a la delegació del vot dels diputats que estiguin de baixa o no puguin complir el deure d'assistir a les sessions i les votacions (art. 93). Quant al procediment legislatiu (cap. II), conté modificacions relatives a la sol·licitud i la celebració del tràmit d'audiència una vegada tingut el debat a la totalitat (art. 115); l'elaboració de l'informe de la ponència i el dictamen de la comissió (art. 118); la incorporació de la possibilitat d'integrar les iniciatives que tinguin un contingut similar (art. 125 bis); la presentació i la tramitació del projecte de llei de pressupostos i el debat de totalitat de les seccions pressupostàries (art. 128 i 130), i la tramitació en comissió de les proposicions de llei d'iniciativa legislativa popular i el debat subsegüent en el Ple, incorporant la possibilitat que la comissió promotora pugui participar en la tramitació (art. 138).

En el si d'aquest mateix capítol II, a la secció tercera, sobre les especialitats del procediment legislatiu, hi ha ubicat l'article 135, relatiu als requisits de la tramitació de les iniciatives legislatives en lectura única (apt. cinquè). Com hem avançat, aquest és el precepte objecte del Dictamen, raó per la qual serà descrit i analitzat a bastament i detallada en els propers fonaments jurídics. Ens limitarem, doncs, a assenyalar que, tot i que no es desprèn explícitament del text del Dictamen de la Comissió del Reglament (ja que no

identifica els aspectes afectats respecte del reglament vigent), allò que s'ha modificat és l'apartat 2, relatiu a la tramitació en lectura única de les proposicions de llei. A més, direm que la dita especialitat de tramitació de les iniciatives legislatives ha estat sovint emprada pel Parlament, com ho palesa el fet que, des de la VIII legislatura fins al moment present de l'actual (2006-2017), s'hagin aprovat per aquesta via trenta lleis.

Seguidament, del capítol III, sobre l'impuls i el control de l'acció política i de govern, tenen nova redacció la presentació i substanciació de les interpellacions al Govern (art. 157), les mocions (art. 158) i el debat de l'informe anual (art. 178). Pel que fa a les relacions del Parlament amb la Sindicatura de Comptes (cap. VII), s'afegeix l'article 187 bis, referit a les compareixences dels responsables econòmics i financers dels partits polítics. I, en darrer terme, es reformen alguns aspectes del títol VI (de la transparència en l'activitat parlamentària), concretament de les obligacions de transparència (art. 207, cap. I); es crea el Mecanisme català de prevenció de la lluita contra la corrupció i el frau i es regulen les compareixences en comissió relacionades amb aquesta mateixa matèria de lluita contra la corrupció (art. 221 bis i ter, cap. V).

A l'últim, s'introdueix una nova disposició addicional segona sobre l'ús del llenguatge no sexista en totes les actuacions del Parlament i tanquen el text una disposició final primera, que estableix que la reforma entrarà en vigor l'endemà de la seva publicació, i una segona, que autoritza i dóna facultats a la Mesa del Parlament per refondre i harmonitzar la reforma en vies d'aprovació amb el text actual del Reglament.

2. Com hem indicat anteriorment, el present Dictamen ha de donar adequada resposta a dues sol·licituds presentades pels diputats del Parlament (publicades al BOPC núm. 438, de 14 de juny de 2017), que coincideixen substancialment, atès que els dubtes d'inconstitucionalitat que



plantegen es projecten sobre la nova redacció de l'article 135 del Reglament del Parlament, referida a la tramitació pel procediment de lectura única i, específicament, respecte del seu apartat 2, que conté els requisits que s'han d'observar quan es tracti de l'elaboració de proposicions de llei.

La sol·licitud dels diputats, del Grup Parlamentari Socialista, qüestiona si la norma en projecció esmentada resulta conforme als articles 23.2 CE i 29.1 EAC, sobre els drets de participació política dels diputats, en la mesura que els canvis introduïts, com ara que la sol·licitud de tramitació pugui correspondre només al grup promotor, o que no es prevegi la intervenció de la Mesa ni la publicació del text ni tampoc el requisit de la naturalesa o la simplicitat de la seva formulació, produeixen «un resultat enormement desequilibrat per a les minories parlamentàries, en reduir desproporcionadament la seva capacitat d'actuació» i afecten el «nucli més essencial de la funció representativa dels diputats i de les diputades».

Afegeixen els peticionaris que la reforma també vulnera la reserva estatutària de l'article 77.3 EAC, ja que, tal com està redactada ara la norma, deixa sense efecte la tutela dels drets dels ciutadans prevista per l'article 38 EAC, en la mesura que altera l'abast de l'article 23.2 de la Llei constitutiva d'aquest Consell i elimina la possibilitat que «dos grups parlamentaris» o «una desena part dels diputats» demanin el parer consultiu de la nostra institució quant a les proposicions de llei que es tramitin per lectura única. Igualment, al·leguen que «no resulta impossible, teòricament, que es sol·liciti la tramitació per lectura única d'una proposició i es sol·liciti també la seva inclusió a l'ordre del dia d'un Ple, alterant el previst», ja que el vigent article 81.1 RPC ho permet sense haver de complir tots els tràmits reglamentaris si així ho acorda explícitament la majoria absoluta. Finalment, i connectat amb aquesta darrera hipòtesi, plantegen l'eventual ús que es pot arribar a fer, en un futur pròxim, del procediment de l'article 135.2 RPC amb l'objectiu d'aprovar una presumpta llei de *desconnexió* o de *transitorietat*

*jurídica* en el marc de l'anomenat *procés* per a l'autodeterminació o d'independència de Catalunya, i conclouen que la dita aplicació vulneraria tant la Constitució com l'Estatut en els «articles 1, 2.4, 3, 222 i 223 EAC, així com [en els] articles 1.2, 2, 9.1, 9.3, 166 amb relació al 87.2 i 168 CE».

La sol·licitud dels diputats, del Grup Parlamentari de Ciutadans, entén, en termes similars, que la reforma de l'article 135.2 RPC, actualment en tramitació, suposa una «expropiación injustificada de los derechos de la minoría» i, per tant, una vulneració de l'article 23.2 CE. I l'anterior, principalment, perquè dóna lloc 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». Addicionalment, es diu que també vulnera l'article 23 CE per «discriminación indirecta» perquè la seva aplicació en un «[c]ontexto político material en el que los grupos aprobantes de la proyectada reforma ostentan actualmente la mayoría de los votos en el Pleno del Parlament» eliminarà el dret de participació de les minories en igualtat de condicions en el procediment legislatiu ordinari, fins ara «ejercitable y efectivo por la mera voluntad del grupo», el qual passarà «a ser un derecho a la mera participación en la decisión que el Pleno adopte sobre dicho derecho o sobre su exclusión». D'altra banda, entenen que no es tracta d'una discriminació justificada, segons la doctrina del Tribunal Constitucional i el Tribunal de Justícia de la Unió Europea, ja que no obeeix a una causa objectiva i proporcionada, pel fet que no té una finalitat legítima.

3. Arribats a aquest punt, estem en condicions de determinar l'estructura del Dictamen per donar complida resposta a les qüestions i les crítiques suscitées pels sol·licitants. Amb aquest objecte, en el següent i segon fonament jurídic exposarem el marc constitucional i estatutari relatiu a les matèries que tractarem; això és, principalment, respecte del procediment legislatiu especial de lectura única, incloent-hi els drets dels articles 23 CE i

29.1 EAC. En el darrer i tercer fonament jurídic examinarem, a partir de l'aplicació de l'esmentat paràmetre, la modificació parcial de l'article 135 RPC, amb la finalitat d'obtenir la corresponent conclusió final en què se sintetitzarà el nostre parer.

***Segon. El marc constitucional i estatutari aplicable al procediment legislatiu de lectura única***

Tal com l'hem delimitat en el fonament jurídic anterior, l'objecte del nostre examen és la Proposta de reforma parcial del Reglament del Parlament, segons el text del Dictamen elaborat per la Comissió del Reglament i, més concretament, la nova redacció donada a l'article 135, apartat 2, relativa als requisits de la tramitació d'iniciatives legislatives en lectura única, quan es tracti de proposicions de llei.

1. Per tal de determinar el marc constitucional i estatutari aplicable a l'esmentada tramitació, cal fer algunes consideracions prèvies sobre la tipologia de la norma que el regula. Així, en l'àmbit de Catalunya, l'article 58.2 EAC atribueix al Parlament, en exercici de l'autonomia parlamentària, l'elaboració del seu reglament, el qual aprova i reforma el Ple amb el vot favorable de la majoria absoluta dels diputats en una votació final sobre el conjunt del text.

Dit això, segons la doctrina constitucional, els reglaments parlamentaris són normes primàries en el sentit que desenvolupen directament la Constitució i l'Estatut. Al mateix temps, i des d'un punt de vista del seu valor normatiu, són assimilables a les lleis i a altres disposicions normatives amb força de llei, cosa que permet la seva impugnació directa i completa i un control ple de la seva constitucionalitat mitjançant el corresponent recurs, tal com recull l'article 27.2.d LOTC (STC 118/1988, de 20 de juny, FJ 3, i 101/2008, de 24

de juliol, FJ 2). Per tant, no hi ha dubte que són disposicions que resten sotmeses al que estableix la norma fonamental i també, quan es tracti de les assemblees legislatives autonòmiques, al que preveuen els estatuts d'autonomia respectius (STC 179/1989).

Ara bé, com ha dit el Tribunal Constitucional, la manca de regulació sobre una matèria concreta que els afecti no suposa una limitació a l'hora de configurar-la sinó 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 setembre, FJ 4). Amb el benentès, això sí, que dins d'aquest ampli marge han de respectar els principis del nostre model parlamentari, com ara el del pluralisme polític (valor jurídic fonamental ex art. 1.1 CE), la separació de poders, el principi democràtic, la participació representativa i la protecció de les minories, o els que deriven dels articles 9.2 CE i 4 EAC.

Pel que fa al contingut que els és inherent, correspon als reglaments parlamentaris «una función ordenadora de la vida interna de las Asambleas» amb la finalitat de configurar la seva pròpia organització i el funcionament, incloent-hi la regulació dels drets i les atribucions que corresponen als parlamentaris, així com l'articulació de tots els procediments i tràmits que es desenvolupen en el seu si (STC 136/2011, de 13 de setembre, FJ 6, fent citació de doctrina anterior).

En principi, totes aquestes qüestions, per la seva naturalesa mateixa, pertanyen al Reglament del Parlament de Catalunya com a resultat de l'exercici de la seva autonomia, si bé algunes li estan atribuïdes expressament per prescripció estatutària (p. ex. art. 10, 59, 60.2 i .3 i 73.2 EAC). D'altra banda, atès que l'activitat de les cambres legislatives pot produir efectes externs des del moment en què aquestes es relacionen amb

diverses institucions, entitats i subjectes, algunes matèries específiques del seu funcionament es troben regulades en altres normes legals. Aquest seria el cas de la reserva material dels articles 76.2 i 77.3 EAC, que remeten a la llei el desenvolupament i, si s'escau, l'ampliació dels supòsits de sol·licitud de dictamen al Consell de Garanties Estatutàries, incloent-hi, pel que ara interessa, els referits als projectes i les proposicions de llei (art. 16.1.b, 23.b, 26 i 26 bis LCGE). Val a dir que, quan es produeixi aquesta situació de confluència, no es pot parlar d'una relació jeràrquica entre una i altra norma jurídica sinó que hi ha una divisió horitzontal de matèries que comporta un deure recíproc de respecte mutu entre ambdues, en la mesura que tenen el seu àmbit propi d'actuació.

2. Arribats a aquest punt, cal parar atenció en el paper del reglament parlamentari respecte del dret fonamental d'accés en condicions d'igualtat a les funcions i els càrrecs públics (art. 23.2 CE), que incorpora el dret dels parlamentaris i dels grups en què s'integren a exercir les seves funcions en condicions d'igualtat dins de la legalitat parlamentària.

Com se sap, es tracta d'un dret de configuració legal («amb els requisits que estableixin les lleis»), en el sentit que «compete básicamente a los Reglamentos de las Cámaras fijar y ordenar los derechos y atribuciones que corresponden a los parlamentarios», que s'integren en l'estatus del càrrec representatiu, de forma que els seus titulars podran reclamar la protecció del *ius in officium* que considerin il·legítimament constret o ignorat per actes del poder públic, comprenent els que derivin dels òrgans parlamentaris. S'ha d'assenyalar, però, que no qualsevol infracció de l'estatut del parlamentari representa una lesió de l'esmentat dret fonamental, sinó que aquesta únicament té rellevància constitucional quan quedin afectats drets o facultats que pertanyin al nucli essencial de la funció representativa parlamentària (per totes, STC 143/2016, de 19 de setembre, FJ 3).

Seguint aquesta mateixa doctrina constitucional relativa al *ius in officium* dels parlamentaris, quan es tracti dels esmentats drets o facultats principals, «como son, indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o de control de la acción del Gobierno», s'ha d'entendre vulnerat l'article 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 juny, FJ 3).

En aquest sentit, cal recordar que el Tribunal Constitucional mateix ha insistit que l'esmentada pertorbació greu o privació de l'exercici del càrrec dels representants polítics també vulneraria el dret dels ciutadans a participar en els assumptes públics, ex articles 23.1 CE i 29.1 EAC, atesa la interrelació existent entre ambdós drets (entre moltes d'altres, les STC 361/2006, de 18 de desembre, FJ 2.a, i 177/2002, de 14 d'octubre, FJ 3).

Les condicions indicades imposen, doncs, als òrgans parlamentaris una interpretació restrictiva de les normes que suposin una limitació a l'exercici dels drets o les atribucions de l'estatus constitucionalment rellevant dels representants polítics, com també el deure de motivació de les raons de la seva aplicació.

Pel que ara interessa, entre les potestats parlamentàries inherents a la funció legislativa es troba el dret a la iniciativa legislativa que, d'acord amb el que prescriu l'article 62.1 EAC, correspon als diputats, als grups parlamentaris i al Govern, com també als ciutadans, mitjançant la iniciativa legislativa popular. Consisteix en la facultat d'impulsar i posar en marxa el procediment per a l'elaboració de la llei, i inclou el dret que les propostes siguin tramitades d'acord amb el procediment parlamentari reglamentàriament establert per a una iniciativa concreta, cosa que comprèn l'exercici al llarg de

la tramitació del feix de drets i facultats que en cada cas l'acompanyen (ITC 118/1999, de 28 de juny, FJ 2, i STC 10/2016, d'1 de febrer, FJ 4).

Així, el dret a la iniciativa legislativa, segons la doctrina constitucional, esdevé 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 las 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 juliol, FJ 3).

En altres paraules, al marge de si la iniciativa prospera o no i arriba a ser un primer text de treball per a l'elaboració de la futura llei, el sol fet del seu debat en el plenari té la important missió de donar a conèixer als ciutadans allò que els seus representants opinen sobre l'oportunitat o no de regular una matèria concreta i, d'acord amb això, valorar en quina mesura assumeixen o se separen dels programes electorals respectius.

Ara bé, més enllà de la facultat de proposta, participació i votació, el precitat *ius in officium* dels parlamentaris no pot comprendre «una suerte de derecho de veto frente a una iniciativa legislativa», ja que això desvirtuaria la lògica parlamentària basada en el principi de la majoria, en la mesura 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» (ITC 85/2006, de 15 de març, FJ 7).

Finalment, com a part de l'esmentat nucli essencial de la funció legislativa, i pel fet que constitueix una forma rellevant d'incidir en la iniciativa en tramitació, cal referir-se al dret d'esmena als projectes i les proposicions de llei, que exerceixen els grups parlamentaris i els diputats, d'acord amb els reglaments de les cambres, i que s'estén tant a la totalitat del text presentat com al seu articulat (entre moltes d'altres, STC 136/2011, FJ 6). Així, aquest dret permet incidir en el contingut de la proposta, principalment amb la finalitat d'assolir el més ampli consens possible de voluntats i de procurar la millora tècnica del text final. I es pot vehicular mitjançant el retorn de la iniciativa o la presentació d'un text alternatiu (esmenes a la totalitat, art. 113.2 RPC), o bé a través de la supressió, modificació o addició en el seu articulat (esmenes parcials, art. 116.2 RPC). Altrament, el mateix Tribunal ha dit que, a efectes de la seva naturalesa, no existeix una diferència substantiva entre l'objecte i el contingut de les esmenes i el text de la iniciativa legislativa, de forma que la facultat dels parlamentaris a l'hora de presentar-les és també expressió de la funció legislativa (així, STC 99/1987, d'11 de juny, FJ 1).

Més endavant tornarem a tractar aquest vessant de l'article 23.2 CE amb ocasió de l'examen del procediment de lectura única, que iniciarem tot seguit.

3. La tramitació de les iniciatives legislatives en lectura única està prevista a l'article 135 RPC (apt. cinquè de la secció tercera del cap. II, del títol IV), de forma diferenciada per als projectes (apt. 1) i les proposicions de llei (apt. 2) i com una especialitat del procediment, que es caracteritza per l'agilització procedimental i la supressió de determinats tràmits de la fase central de l'*iter* legislatiu comú. Es tracta d'una singularitat l'aplicació de la qual es considera excepcional, en la mesura que resulten limitades significativament les possibilitats de participació de les minories en el procés d'aprovació de la



norma; principalment, com veurem, el dret d'esmena, al qual hem fet referència abans.

En el panorama de l'Estat, la lectura única no està reconeguda directament per la Constitució (tampoc per l'Estatut), tot i que constitueix una pràctica parlamentària consolidada i alhora estesa, com ho demostra el fet que, amb algunes variants, es troba regulada en els reglaments del Congrés (art. 150) i del Senat (art. 129) i en els de les assemblees legislatives autonòmiques: reglaments del Parlament d'Andalusia (art. 136); de les Corts d'Aragó (art. 153 i 154); de la Junta General del Principat d'Astúries (art. 165); del Parlament de les Illes Balears (art. 145); del Parlament de les Illes Canàries (art. 148); del Parlament de Cantàbria (art. 40 i 139); de les Corts de Castella-la Manxa (art. 168); de les Corts de Castella i Lleó (art. 130); del Parlament de Catalunya (art. 135); de l'Assemblea d'Extremadura (art. 174 i 177); del Parlament de Galícia (art. 134); de l'Assemblea de Madrid (art. 167 a 170); de l'Assemblea Regional de Múrcia (art. 113); del Parlament de Navarra (art. 158); del Parlament Basc (art. 163); del Parlament de La Rioja (art. 115), i de les Corts Valencianes (art. 135).

D'un examen conjunt d'aquestes normes d'origen parlamentari en podem extreure algunes idees generals. En primer lloc, que la tramitació en lectura única és una especialitat aplicable tant als projectes de llei com a les proposicions de llei (Galícia i País Basc, però, fan esment només dels projectes de llei). I, destacadament, que, seguint el model dels reglaments del Congrés i del Senat, el conjunt dels reglaments de les cambres autonòmiques, de forma explícita, incorporen com a elements constitutius que donen accés a la tramitació parlamentària en lectura única que la naturalesa del projecte o la proposició de llei ho aconsellin o que la simplicitat de la seva formulació ho permeti (únicament no en fan menció l'Assemblea Regional de Múrcia i la d'Extremadura). Ultra això, alguns

exclouen literalment del seu àmbit determinades matèries (l'Assemblea de Madrid i el Parlament del País Basc).

En segon lloc, es pot dir que hi ha més diversitat en la regulació que fan de les funcions atribuïdes als òrgans parlamentaris. Així, a grans trets, en la majoria, l'òrgan facultat per activar el procediment de lectura única és el Ple, en alguns casos exigint l'adopció de l'acord corresponent per majoria qualificada (Junta General del Principat d'Astúries, Parlament de les Illes Balears i Assemblea d'Extremadura). No actua, però, d'ofici sinó que ho fa a instància de la Mesa (la qual només en dues regulacions, les dels parlaments de Cantàbria i del País Basc, actua per unanimitat). També es reconeix la facultat de proposta al Govern o a un grup parlamentari (Assemblea d'Extremadura). I val a dir que, tot i ser una opció minoritària, un seguit de normes atribueixen l'activació del procediment directament a la Mesa (Corts d'Aragó, parlaments de les Illes Canàries i de Navarra) o, fins i tot, amb caràcter excepcional, al Govern (País Basc), mentre que d'altres admeten la tramitació del procediment en comissió, sense intervenció del Ple (Corts de Castella-la Manxa, Parlament de Galícia i Corts Valencianes, i també Parlament de Catalunya).

A l'últim, aquesta heterogeneïtat també es posa de manifest en la regulació del dret d'esmena i les seves limitacions, encara que en aquest cas la prohibició expressa de presentar-les és excepcional i només està prevista als reglaments del Parlament d'Andalusia, de les assemblees d'Extremadura i Madrid i de les Corts Valencianes, si bé en el primer i segon cas s'exigeix la unanimitat o la majoria absoluta, respectivament, dels òrgans competents per proposar la lectura única. En canvi, n'hi ha que preveuen l'obertura d'un termini per presentar esmenes a la totalitat i/o a l'articulat (és el cas de les assemblees aragonesa, canària i navarresa i del Parlament de Cantàbria) o també que estableixen la possibilitat de presentar esmenes per escrit durant el debat del text (Assemblea d'Extremadura) o *in voce* si les presenten grups

parlamentaris que representin com a mínim la majoria dels membres de la Cambra (Parlament de Navarra).

Quant al Congrés dels Diputats i al Senat, que són exemples paradigmàtics i de referència, ja que la majoria de les regulacions autonòmiques els han pres com a model, hem de recordar que el Reglament del Congrés no preveu expressament aquesta qüestió (art. 150 RCD), mentre que el del Senat admet la presentació de propostes de veto, de caràcter equivalent a l'esmena a la totalitat (art. 129.3 RS). Però, en ambdós casos, s'ha optat per l'aplicació de la regla general sobre el dret d'esmena, de forma que abans de la discussió en el Ple s'obre un tràmit per a la seva presentació.

Després d'aquestes observacions, que posen de manifest l'ampli marge de llibertat dels reglaments parlamentaris a l'hora de regular la lectura única, podem dir, a tall de síntesi, que la modalitat que ara ens ocupa es caracteritza per la supressió de les successives lectures que tenen lloc habitualment durant la tramitació parlamentària, substituint-les per una única deliberació que es durà a terme, com a regla general, en el Ple de la Cambra, seguida d'una votació final del text en aquest mateix òrgan. S'ometen, doncs, les fases del procediment legislatiu ordinari que se celebren en ponència (informe) i en comissió (dictamen), que són les que permeten la presentació, el debat i la votació d'esmenes a l'articulat.

Pel que fa al Tribunal Constitucional, ha admès expressament la constitucionalitat del procediment en lectura única, considerant-lo una modalitat de tramitació que poden establir legítimament els reglaments parlamentaris. El fet que es tracti d'un procediment que limita notablement les possibilitats de participació de les minories en el procés d'elaboració de la norma no suposa, però, una restricció desproporcionada, ja 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 aquest sentit, primerament, ha argumentat que els grups parlamentaris tenen l'oportunitat de formular alegacions per escrit amb relació al contingut de la iniciativa, expressant, si n'hi ha, les discrepàncies mantingudes; que, posteriorment, els correspon l'exposició de la seva posició política en la intervenció oral en el debat, com també de les raons, si s'escau, de la seva dissidència, i, a l'últim, que poden intervenir en la darrera decisió de l'aprovació o el rebuig del projecte o la proposició de llei, participant en la votació final (STC 27/2000, de 31 de gener, FJ 6, i, en la mateixa línia, 204/2011, de 15 de desembre, FJ 5, i 238/2012, FJ 4).

Ara bé, al mateix temps, ha exigit que la decisió d'adoptar la tramitació en lectura única respecti íntegrament les condicions reglamentàriament establertes (STC 103/2008, d'11 de setembre, FJ 5, i 238/2012, FJ 4) i que, en definitiva, se'n faci una aplicació de caràcter excepcional.

Respecte de la presentació d'esmenes no s'ha pronunciat específicament, encara que en alguna ocasió ha apreciat favorablement en la seva argumentació el fet que s'hagués reconegut als parlamentaris la possibilitat de fer-les. Així, en un supòsit en què la tramitació en lectura única comportava la reducció del termini d'esmenes, va dir que «esta reducció no impidió al grupo parlamentario a que pertenecían los recurrentes presentar diez de las catorce enmiendas, una de ellas de devolución, al proyecto de ley [...], enmiendas que se discutieron y rechazaron en la sesión plenaria» (STC 238/2012, de 13 de desembre, FJ 5).

Al servei de l'escrutini de l'excepcionalitat en l'aplicació de la lectura única concorren principalment les notes de la simplicitat del text o de la naturalesa de la proposta que són les que condicionen el recurs a aquesta especialitat

procedimental. S'ha de dir que estan definides «mediante cláusulas o conceptos abiertos que confieren a los órganos de la Cámara un amplio margen de apreciación o de interpretación en su aplicación». I que, per tant, la valoració de l'oportunitat d'apreciar-les per acudir a la tramitació en lectura única pertoca a l'òrgan parlamentari competent (habitualment el Ple, com hem vist), sense que aquesta decisió requereixi una majoria qualificada per ser adoptada (STC 238/2012, FJ 4, i 215/2016, de 15 de desembre, FJ 5).

Sobre aquest particular, la jurisprudència constitucional ha declarat que el consens polític que pogués suscitar el projecte o la proposició de llei és quelcom totalment aliè a la concurrència de requisits que permetin la seva tramitació per lectura única (STC 129/2013, de 4 de juny, FJ 9, i 215/2016, FJ 5). I que la decisió de recórrer a aquesta especialitat 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, fent citació de les STC 179/1989, FJ 7, i 238/2012, FJ 4). En efecte, com ha reiterat, el procediment parlamentari s'ha ordenat conforme al principi majoritari, que constitueix una afirmació del principi democràtic, respecte del qual tota majoria qualificada ha de mantenir-se com una excepció a la regla general (STC 224/2016, de 19 de desembre, FJ 5, citant jurisprudència anterior).

Dit això, hem d'indicar que l'alt Tribunal ha fet una interpretació àmplia de l'abast dels requisits de simplicitat i naturalesa de la iniciativa legislativa, fins

al punt que ha entès que no està vedada cap matèria a la lectura única, per molta rellevància o transcendència constitucional que tingui. Són bona prova d'aquesta afirmació les resolucions referides a la reforma de l'article 135 CE (ITC 9/2012, de 13 de gener) o a la modificació de la LOTC mateixa (STC 185/2016, de 3 de novembre, i 215/2016, de 15 de desembre), que han admès la legitimitat de la seva elaboració mitjançant la tramitació en lectura única.

De parer diferent és aquest Consell que, en el DCGE 19/2015, de 26 de novembre, amb ocasió del seu pronunciament respecte de la mateixa modificació de la LOTC, ha optat per una interpretació més restrictiva dels supòsits que habiliten l'adopció de la tramitació en lectura única i ha considerat convenient que la pràctica parlamentària els doti d'un contingut mínim que permeti el seu control. D'aquesta forma, quant al requisit de la naturalesa de la norma, i independentment del consens que susciti, considera que «hauria d'excloure a priori [...] les regulacions que, pel seu contingut, tenen rellevància constitucional, com ara pel fet que afecten principis i valors constitucionals, aspectes essencials dels drets fonamentals, òrgans de naturalesa constitucional, relacions entre els poders públics o normes capçalera de caràcter sectorial». I, pel que fa a la simplicitat del text, entén que «s'hauria d'entendre referit no només a textos molt breus o a iniciatives legislatives sobre els quals se'n debat en conjunt l'aprovació o el rebuig, sinó també als que no presentin una complexitat tècnica que aconselli un debat més profund i amb un grau més alt de participació parlamentària» (FJ 2).

Així, a manera de síntesi de la nostra doctrina, considerem que la tramitació en lectura única ha de ser utilitzada de forma excepcional, per a l'aprovació d'iniciatives legislatives que no requireixin d'un extens procés deliberatiu i de treball parlamentari per raó de l'escassa rellevància política o social del seu objecte o per la poca complexitat tècnica de la seva regulació. D'acord

amb això, com ja hem indicat en el paràgraf anterior, la reforma de les lleis orgàniques del bloc de la constitucionalitat o de la Constitució mateixa, malgrat l'actual posició permissiva del Tribunal Constitucional, segons la nostra opinió, no haurien d'haver estat tramitades en cap cas mitjançant aquest procediment.

En termes molt similars i pel que fa a l'àmbit institucional català, també valorem que una possible proposta de reforma de l'Estatut o de les seves lleis de desenvolupament bàsic, llevat d'algun aspecte puntual i acordat, haurien igualment de quedar fora de l'abast d'aquesta especialitat simplificada de tramitació legislativa, en la mesura que no permet el nivell de participació política que, per contra, sí que garanteix la via ordinària.

4. En darrer terme, resulta oportú efectuar algunes observacions amb relació a la Mesa, com a òrgan de govern de la Cambra encarregat de qualificar els escrits, admetre'ls a tràmit i decidir sobre el procediment a través del qual correspon vehicular-los, d'acord amb el que prescriuen les normes del reglament parlamentari (art. 37.3.a i .d i 111.1 RPC).

Aquesta funció de qualificació té la doble finalitat de garantir la correcta assignació procedimental dels textos i documents i, també, l'aplicació estricta de les normes del reglament parlamentari. Actua com a pressupòsit previ de l'admissió a tràmit, la qual implica la constatació del compliment dels requisits previstos per a la substanciació dels procediments parlamentaris. I, finalment, desemboca en la tipificació procedimental o decisió de la modalitat concreta de tramitació aplicable a la iniciativa d'acord amb el que disposa el reglament, o sigui la identificació del procediment concret pel qual s'opta. Aquesta darrera tasca comprèn l'adopció de decisions ineludibles i necessàries per donar curs als actes singulars que conformen el procediment, com són la publicació de la iniciativa en *el Butlletí Oficial del Parlament* (art. 112 i 106.3 RPC) o, també, la remissió al Govern perquè aquest manifesti el

seu criteri sobre la conformitat amb la proposició de llei que impliqui un increment o una disminució dels ingressos (art. 111.2 RPC).

Sobre l'abast de les funcions de la Mesa hi ha una abundant doctrina constitucional que, recentment, ha recordat que aquesta té la facultat de controlar la regularitat i la viabilitat formal o processal de les iniciatives presentades, per bé que aquesta potestat pot estendre's, quan així ho prevegi el reglament parlamentari, a un examen material del text si l'ordenament preveu una delimitació substantiva que s'ha de verificar als efectes de definir quin és el procediment parlamentari idoni per a la seva tramitació (STC 109/2016, de 7 de juny, FJ 6). Més enllà d'aquest control material del contingut de la iniciativa que requereix l'elecció correcta del procediment parlamentari per substanciar-la, tot i que de forma oscil·lant, s'ha admès el referit control en altres supòsits: quan la Constitució limiti les matèries d'una iniciativa legislativa parlamentària concreta (popular o municipal), quan es plantegin qüestions enterament i manifesta alienes a les atribucions de la Cambra o quan els escrits i documents parlamentaris (també els legislatius) estiguin limitats materialment per la Constitució, el bloc de la constitucionalitat o el reglament parlamentari mateix (STC 224/2016, FJ 4; 57/2011, de 3 de maig, FJ 3, 107/2001, de 23 d'abril, FJ 5).

D'altra banda, en alguna ocasió, el Tribunal Constitucional ha negat expressament que la facultat de qualificació i admissió de la Mesa empari «el control, siquiera liminar» de la constitucionalitat del contingut de la iniciativa (ITC 85/2006, FJ 4).

En qualsevol cas, ha considerat reiteradament que les potestats de qualificació de la Mesa s'han d'interpretar restrictivament per tal de no sostreure a la Cambra (Ple o comissió amb competència legislativa plena) les funcions que li són pròpies, com a òrgan de debat polític que pot fer judicis d'oportunitat (presa en consideració i debat parlamentari). I això anterior



perquè és precisament l'assemblea legislativa, com a fòrum de debat, l'òrgan que actua com a instrument per a l'exercici del dret dels ciutadans a participar en els assumptes públics mitjançant els seus representants i no la Mesa, que es limita a complir una funció tecnicojurídica d'ordenar-ne i racionalitzar-ne el funcionament per assolir una major eficiència (STC 32/2017, de 27 de febrer, FJ 4, i 208/2003, d'1 de desembre, FJ 4).

### ***Tercer. L'examen de l'article 135 de la Proposta de reforma parcial del Reglament del Parlament***

Un cop exposat el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat, a continuació l'hem d'aplicar a l'article 135 de la Proposta de modificació del Reglament del Parlament per tal d'obtenir la conclusió que sintetitzi el sentit del nostre pronunciament.

Iniciem l'examen del precepte amb la descripció del seu contingut segons els termes del Dictamen de la Comissió del Reglament, aprovat en data 6 de juny de 2017, la regulació del qual serà contrastada amb la norma actualment vigent, és a dir, el Reglament aprovat pel Ple de 22 de desembre de 2005. Amb la finalitat de facilitar l'esmentada operació, transcrivim a continuació els apartats 1 i 2 d'ambdós textos:

#### *«Article 135. Requisits (Text vigent)*

1. Un projecte de llei pot ésser tramitat directament i en lectura única pel Ple del Parlament o per una comissió, si la naturalesa del projecte ho aconsella o la simplicitat de la formulació ho permet. La tramitació en lectura única ha d'ésser acordada pel Ple del Parlament, a proposta del Govern, de la Mesa del Parlament, un cop escoltada la Junta de Portaveus o a iniciativa d'aquesta.
2. Les proposicions de llei signades per tots els grups parlamentaris poden ésser tramitades en lectura única pel Ple del Parlament o per una comissió,

d'acord amb el que estableix l'apartat 1. Un cop exercida la iniciativa i plantejada la petició perquè sigui tramitada en lectura única, la Mesa del Parlament ordena de publicar la proposició de llei i de trametre-la al Govern, d'acord amb el que disposa l'article 111.2.

[...]»

«*Article 135. Requisites (Proposta de reforma parcial del Reglament)*

1. Un projecte de llei pot ésser tramitat directament i en lectura única pel Ple del Parlament o per una comissió, si la naturalesa del projecte ho aconsella o la simplicitat de la formulació ho permet. La tramitació en lectura única ha d'ésser acordada pel Ple del Parlament, a proposta del Govern, de la Mesa del Parlament, un cop escoltada la Junta de Portaveus o a iniciativa d'aquesta.

2. Una proposició de llei, a sol·licitud del grup parlamentari promotor, es pot tramitar directament en lectura única. L'acord de tramitar en lectura única una proposició de llei correspon al Ple del Parlament, un cop escoltada la Junta de Portaveus.

[...]»

En primer lloc, hem d'ubicar sistemàticament l'article 135 en el si del conjunt del Reglament i, quant a la seva posició, cal tenir present que s'insereix en l'apartat cinquè intitulat «La tramitació de les iniciatives legislatives en lectura única» que, per la seva banda, forma part de la secció tercera, anomenada «Especialitats del procediment legislatiu». D'acord amb això, el precepte que tractem es refereix als *requisits* de tramitació i d'aprovació en lectura única d'una iniciativa legislativa, ja sigui un projecte o una proposició de llei.

En relació amb l'apartat primer de l'article 135, que regula els elements bàsics de la lectura única per a projectes de llei, incloses les condicions per al seu exercici, s'ha de remarcar que no presenta cap modificació respecte del redactat vigent en l'actualitat. Així, estableix la seva tramitació directa pel Ple del Parlament o per una comissió, i configura el pressupòsit habilitant

entorn de «si la naturalesa del projecte ho aconsella o la simplicitat de la formulació ho permet». Preveu que l'òrgan competent per a l'adopció d'aquesta especialitat procedimental sigui el Ple del Parlament i atribueix la facultat d'iniciativa al Govern, la Mesa del Parlament o la Junta de Portaveus, un cop escoltada, en tot cas, aquesta darrera.

Quant al seu contingut, cap de les dues peticions d'aquest Dictamen hi han formulat retrets. Per contra, l'apartat segon de l'article 135, com ja hem indicat en el fonament jurídic primer, concentra la totalitat dels dubtes plantejats pels diputats.

1. Com a primera qüestió, els sol·licitants consideren que la modificació de la titularitat de la capacitat d'iniciativa per proposar la lectura única, que en el text actualment vigent requereix que la proposició de llei sigui signada per «tots els grups parlamentaris» i que, de forma diferent, en la proposta de reforma parcial es redueix a «la sol·licitud del grup parlamentari promotor», és contrària a la Constitució i a l'Estatut, en la mesura que atempta contra el dret de les minories parlamentàries perquè les sotmet a la regla de la majoria.

A) Abans que res, sobre aquest aspecte de la reforma, hem d'assenyalar que, amb caràcter general, l'aplicació de l'especialitat del procediment en lectura única per a les proposicions de llei, de manera equivalent a com succeeix amb els projectes de llei, no planteja dubtes sobre la seva validesa constitucional. En tots dos supòsits es tracta de normes amb força de llei, l'única diferència de les quals rau en el promotor de la iniciativa que, com és ben sabut, en el primer cas correspon al Govern i, en el segon, als grups parlamentaris.

Dit això, podem afegir que la jurisprudència constitucional tampoc ha qüestionat que és facultat del legislador, mitjançant la corresponent

configuració legal, precisar qui són els titulars de la capacitat de proposar la iniciativa. En altres paraules, la Cambra parlamentària, quan regula el procediment en seu de reglament, compta amb un ampli marge o amb llibertat d'elecció. De fet, com ha quedat demostrat en la descripció del context normatiu del conjunt dels reglaments parlamentaris autonòmics, els models són coincidents en els elements definitoris però alhora diversos en la concreció particular. Amb caràcter general, la iniciativa de proposta es reconeix a la Mesa del Parlament i, en algun cas, també al grup parlamentari promotor o a la Junta de Portaveus. Així mateix, quan la potestat formal s'atorga a la Mesa, escoltada o d'acord amb la Junta de Portaveus, també es preveuen distints quòrums, essent l'opció reguladora prevalent la que no exigeix una majoria qualificada dels precitats òrgans, com succeeix en els reglaments del Congrés i del Senat, de forma que només en comptades normes autonòmiques s'inclou l'exigència de la unanimitat (Reglament de Cantàbria i del País Basc, i acord unànim de la Junta de Portaveus en el d'Andalusia).

Val a dir, a més, que la Mesa, en tots els casos sense excepció, inclòs el català, a part de la facultat d'activar la iniciativa de la lectura única, exerceix com a òrgan de qualificació i d'admissió, d'acord amb la seva funció essencial que prescriuen els reglaments parlamentaris en l'article concret que fixa les seves atribucions (art. 110, en el RPC). De la mateixa manera, i quan es tracta de la regulació específica del procediment especial de lectura única, correspon al Ple, de forma unànim, la decisió substantiva d'adoptar aquest tipus de tramitació abreujada. I, en la immensa majoria dels supòsits, llevat d'Astúries, Balears i Extremadura, resulta suficient amb la majoria simple de vots favorables.

D'acord amb el que hem exposat, i partint de la base que la comparativa de les regulacions resulta d'interès per contrastar però no opera com a paràmetre de constitucionalitat ni d'estatutarietat, hem de remarcar que,

tenint en compte el caràcter de dret de configuració legal de l'article 23.2 CE, no existeix cap límit de factura constitucional o jurisprudencial que impedeixi establir la iniciativa de proposta de l'especialitat de lectura única per un únic grup parlamentari, en aquest cas el promotor. És precisament al Ple a qui li correspon en definitiva la decisió d'acordar-la, el qual tampoc necessàriament té per què ser sotmès a un quòrum de majoria reforçada, a diferència de la votació final d'aprovació d'un tipus de lleis que, en determinats casos, requerirà una majoria absoluta, com és el de les lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut o de la reforma mateixa del Reglament del Parlament (art. 62.2 EAC i art. 127 i disposició final primera RPC) o, fins i tot, de dos terços per a la llei de règim electoral (art. 56.2 EAC).

Com hem dit en el fonament jurídic anterior, el Tribunal Constitucional s'ha pronunciat en reiterades ocasions sobre la constitucionalitat del procediment de lectura única, entenent que és una alternativa vàlida que poden arbitrar els reglaments de les cambres, pel fet que permet als parlamentaris continuar exercint els seus drets de participació ex article 23.2 CE. No obstant això, en la mesura que es redueixen notablement alguns d'aquests drets, considera que cal reforçar el seu control sobre si la decisió d'adoptar-lo respecta o no les condicions reglamentàriament establertes (a tall d'exemple, STC 103/2008, FJ 5).

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

I això és així, al capdavant, perquè del bloc de la constitucionalitat i de la jurisprudència que l'interpreta no se'n deriva l'existència d'una exigència

d'unanimitat dels grups parlamentaris per iniciar la tramitació parlamentària d'una iniciativa legislativa. Certament, ni la Constitució, ni l'Estatut, ni les sentències del Tribunal Constitucional han establert aquesta limitació i, per tant i com ja hem dit, resta en l'esfera de la voluntat del legislador optar pel model d'impuls o de proposta que consideri més adient mitjançant el Reglament parlamentari. Aquesta premissa val per al conjunt de normes amb rang de llei, ja siguin projectes o proposicions, i tant per a la tramitació ordinària com per a les especialitats. De fet, la condició de l'acord de tots els grups parlamentaris ni tan sols s'exigeix per formular la proposta de reforma de l'Estatut o per iniciar l'elaboració de les normes de desenvolupament bàsic d'aquest (art. 126 i 127 RPC).

Per tant, quan es tracta de regular el procediment en lectura única, el legislador pot escollir fórmules que afavoreixin el consens de partida, com és la regulació actual, però igualment pot decantar-se per un mecanisme menys rígid d'entrada, com és el que preveu la reforma parcial en curs, o per altres vies intermèdies (dos grups parlamentaris o més), essent totes elles vàlides des de la perspectiva constitucional.

B) Una vegada expressat el nostre parer en els termes anteriors, creiem que cal afegir la següent argumentació sobre la possible connexió entre el model parlamentari de relacions de la majoria amb la minoria i l'especialitat de la lectura única, atès que les peticions dels diputats sol·licitants d'aquest Dictamen afirmen que la modificació del criteri de la capacitat de proposta, en el sentit ja repetit de flexibilitzar-lo, implica «una mayorización de la mayoría» en una especialitat procedimental que, per la seva naturalesa, restringeix potestats tan rellevants com la de presentar esmenes al text d'una iniciativa legislativa.

Sobre aquest raonament, hem de dir que la legitimitat més restrictiva o més flexible per exercir la potestat de proposar al Ple que una proposició de llei es

tramiti en lectura única, per si sola no suposa un perjudici per a les minories, i, de fet, en el supòsit dels projectes de llei, d'ençà de 2005, ja es preveu, com hem vist, que el Govern la pugui activar sense necessitat que s'hi sumi d'entrada cap òrgan parlamentari. La iniciativa de proposta ha de ser presentada a la Mesa, la qual com a òrgan competent, d'igual forma en els projectes que en les proposicions, ha de verificar el compliment dels requisits reglamentaris —els quals seran examinats en el següent apartat d'aquest fonament jurídic— i, en cas que es compleixin, qualificar-la i admetre-la a tràmit, amb la seva subsegüent publicació, tramesa al Govern i al Consell de Garanties, si escau. Un cop completada aquesta primera fase de l'iter legislatiu, serà el Ple qui decidirà si n'accepta el debat i l'aprovació seguint l'especialitat de la lectura única.

En aquest moment procedimental, segons ho prevegi el reglament parlamentari, es podran presentar esmenes totals i/o parcials o no, i el debat s'ajustarà també als termes en què reglamentàriament s'estableixi. En el cas català, en l'actualitat i també en la reforma parcial, es guarda silenci sobre l'element de les esmenes i, pel que fa al debat, segons estableix l'apartat 3 de l'article 135, s'apliquen les normes dels de totalitat. Com hem vist, en d'altres normes d'arreu de l'Estat les opcions són diverses, però el que resulta clar és que el Tribunal Constitucional no ha censurat cap model ni ha qüestionat la tècnica de la lectura única perquè vulneri el dret dels diputats a presentar esmenes. Els reglaments del Congrés i el Senat, que en són un referent, en la mesura que la majoria de les regulacions autonòmiques els han pres com a base, preveuen una proposta al Ple sense una majoria qualificada i alhora ometen la menció expressa a la facultat de presentar esmenes (art. 150 RCD i 129 RS). No obstant això, dèiem abans, la pràctica parlamentària ha permès amb caràcter general la presentació d'esmenes totals i a l'articulat en ambdues cambres estatals.

En tot cas, el que ha esdevingut irrefutable és que la lectura única, a banda d'haver operat amb una certa assiduitat, i de limitar en favor de la celeritat aspectes com el debat i el dret d'esmena per contrast amb el procediment ordinari, es regeix, igual que la resta de procediments legislatius, per la regla de la majoria, amb el Ple com a òrgan parlamentari central i decisiu en la seva adopció (STC 238/2012, FJ 4). L'exigència de la previsió d'una mena de dret de veto inicial de les minories, basat en el requisit de la unanimitat per poder proposar l'adopció de lectura única, no és, com ja hem repetit, un imperatiu constitucional ni estatutari i, en tot cas, la garantia envers d'aquelles s'ha de desprendre del conjunt de la regulació que articula aquesta especialitat abreujada i no únicament sobre la base de l'acte inicial de proposta, el qual, segons com s'interpreti, també pot atorgar a una minoria o a un grup parlamentari una capacitat d'iniciativa que d'una altra manera no tindria.

Respecte d'aquesta darrera consideració relativa al potencial afavoriment de la facultat de proposta dels grups parlamentaris, inclosos els minoritaris, no és sobrer recordar que el Tribunal Constitucional mateix ha destacat que la iniciativa legislativa no únicament és l'acció idònia per promoure l'aprovació d'una llei sinó que també és un molt rellevant instrument de debat polític, en el sentit d'obrir l'agenda de la discussió institucional a temes que, amb independència que s'acabin transformant en normes, compten amb un interès parlamentari pel sol fet de ser sotmesos a l'escrutini públic de la Cambra (per totes, STC 11/2017, de 30 de gener, FJ 3).

Finalment, i recuperant el raonament de les garanties de la lectura única, prenent el procediment com un tot, i com es veurà en l'apartat segon, els requisits d'habilitació, per raó de la naturalesa i/o la simplicitat, també operen i troben la seva raó de ser en l'establiment d'una condició d'accés a la tramitació en lectura única, que contribueix a articular un model amb



garanties suficients envers les minories però que al mateix temps permet actuar a la majoria sense restar sotmesa a un dret de veto.

En coherència amb el que acabem d'exposar, creiem necessari formular les dues següents consideracions, les quals, segons el nostre parer, convindria que fossin ateses en la mesura que entenem que no es tracta d'una qüestió d'oportunitat sinó d'una millor consignació del dret dels diputats i de les funcions pròpies dels òrgans parlamentaris:

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

b) En la mateixa línia, si bé el legislador pot canviar els subjectes legitimats per proposar al Ple la tramitació en lectura única, passant del conjunt dels grups parlamentaris al grup promotor, alhora entenem que seria més coherent amb el model de regulació vigent que en l'apartat 2 es preveïés la facultat d'iniciativa també per a la Mesa i la Junta de Portaveus. Dit en altres paraules, la capacitat de proposta que s'atorga al Govern en els projectes de llei, i que troba el seu paral·lelisme en el grup parlamentari promotor en el supòsit de les proposicions de llei, s'hauria d'estendre als dos òrgans

parlamentaris esmentats, de manera que quedés reflectida en els mateixos termes en tots dos apartats de l'article 135.

En relació amb aquesta proposta, a més, hem d'afegir, com a part de l'argumentació, que la Mesa és l'òrgan de govern tecnicojurídic per excel·lència de la Cambra i, en la mesura que és el competent amb caràcter exclusiu per qualificar i admetre les iniciatives parlamentàries (art. 37.3 i, específicament, art. 111.1 RPC), no s'entén que no compti amb aquesta facultat de proposta quant a la via o el procés de tramitació en lectura única.

2. A continuació, un cop analitzat l'element de la legitimació per proposar el procediment en lectura única d'una proposició de llei, hem d'examinar els requisits d'habilitació.

Tal com ho hem exposat en el fonament jurídic segon, el Reglament del Parlament de Catalunya configura la lectura única com una especialitat del procediment legislatiu ordinari o comú. La seva caracterització es fonamenta en una doble nota: d'una banda, en la reducció dels tràmits parlamentaris amb la finalitat d'obtenir una major celeritat, cosa que, de l'altra i com a contrapunt, significa la limitació del debat, en suprimir-se la fase de compareixences, ponència i comissió, així com la limitació del dret de presentar esmenes, atès que amb caràcter general s'impedeixen, habitualment, les parcials i, en alguns casos, a la totalitat.

No hi ha cap dubte, doncs, que la lectura única, per les raons indicades, no és el procediment més idoni per a l'exercici de la potestat legislativa ni tampoc l'adequat per aprovar qualsevol tipus d'iniciativa legislativa. Si bé és cert que el Tribunal Constitucional ha avalat de manera prou flexible el seu ús en iniciatives tan transcendents com han estat la reforma de l'article 135 CE o, més recentment, la modificació de la Llei orgànica mateixa del Tribunal

Constitucional per a l'execució de les seves resolucions, la nostra doctrina és significativament més restrictiva (DCGE 19/2015, FJ 2).

Així, entenem que els requisits d'habilitació consistents en la *naturalesa* o la *simplicitat* comporten uns límits materials que, malgrat que no s'explicitin en la immensa majoria dels reglaments existents de forma taxada, mitjançant una enumeració de lleis o àmbits exclosos (com sí que succeeix en el Reglament de l'Assemblea de Madrid), sí que condicionen la utilització d'aquesta especialitat procedimental.

D'acord amb aquest criteri, segons el qual la lectura única es defineix en essència pel seu ús restrictiu i excepcional, al nostre parer aquesta no resulta procedent per a la tramitació de lleis de contingut substantiu complex ni per a la innovació significativa en un sector de l'ordenament jurídic o per a la reforma estructural del sistema institucional; d'altra banda, tampoc seria una opció gaire adequada en casos d'elevada sensibilitat social o política de la matèria en els quals es dona una evident manca de consens mínim entre les forces parlamentàries.

Dit això, i deixant de banda les diferències en la interpretació dels dos requisits, el que resulta indubtable és que la concurrència d'un o altre o d'ambdós, apreciada pel Ple de la Cambra i sotmesa al control formal previ *prima facie* de la Mesa, com a òrgan de qualificació i d'admissió del Parlament, és una exigència inqüestionable per tal que es pugui activar l'especialitat de la lectura única. Així es deriva del conjunt de la jurisprudència constitucional, i els reglaments parlamentaris, quan la disposen en el seu articulat, inclouen explícitament els dos requisits (llevat dels d'Extremadura i de Múrcia: el primer preveu un concepte més difús «lo considere conveniente», i el segon la regula juntament amb el procediment d'urgència).

En realitat, la immensa majoria de les normes parlamentàries, ja siguin les estatals del Congrés i del Senat com les autonòmiques, estableixen indistintament, en el mateix apartat textual, l'incís sobre la naturalesa o la simplicitat tant dels projectes de llei com de les proposicions de llei. I únicament el Reglament del Parlament de Catalunya, en la seva redacció actual, regula les dues iniciatives legislatives en dos epígrafs diferenciats, si bé en tots dos fa referència als precitats requisits d'habilitació. En l'apartat 1 de l'article 135 amb l'expressió literal «si la naturalesa del projecte ho aconsella o la simplicitat de la formulació ho permet», i en el 2, per remissió a l'anterior, «d'acord amb el que estableix l'apartat 1».

Doncs bé, reprenent l'examen del precepte que ens ha estat sol·licitat, es pot comprovar com en la Proposta de reforma de l'apartat 2 de l'article 135 ha estat suprimit qualsevol esment directe o indirecte, és a dir, per remissió, als requisits de la simplicitat i/o naturalesa. Hom es podria preguntar si aquesta eliminació és susceptible de ser salvada per una interpretació sistemàtica i integrada de la norma, en relació amb l'apartat primer, entenent l'article com un tot i segons la seva posició en el Reglament. La nostra resposta, però, ha de ser negativa.

En primer lloc, perquè l'article 135 RPC és l'únic precepte específic del Reglament dedicat a la lectura única i, per tant, la norma en la qual hi han de constar de manera expressa i clara els requisits exclusius i característics d'aquesta especialitat del procediment ordinari. Hi ha altres elements i previsions que són comuns al conjunt de les iniciatives legislatives, com veurem més endavant, i que són aplicables a totes per mandat d'altres preceptes del mateix Reglament i de la legislació amb reserva material, però les condicions d'exercici de la tramitació en lectura única han de constar necessàriament en l'article que l'estableix.

I a l'anterior cal afegir que el model de regulació escollit pel Parlament de Catalunya ha optat, tant en el text vigent com en la reforma, per un tractament formalment segregat de la lectura única per als projectes i les proposicions de llei. I, malgrat que considerem que l'opció idònia passaria per una major simetria entre un supòsit i l'altre (sobretot pel que fa la facultat per proposar-la) o, fins i tot, per un tractament unitari, un cop el legislador català es decideix per una formulació amb aquesta estructura ha de ser coherent en els termes en què ho reflecteix en la norma escrita.

Finalment, i com a darrer argument, hem de tenir en compte que la supressió en l'apartat 2 de la remissió que conté l'encara vigent norma («d'acord amb el que estableix l'apartat 1») impossibilita qualsevol tipus d'interpretació sistemàtica que pogués estalviar la seva inserció explícita, en la mesura que aquest precedent, ara suprimit, indica la voluntat del legislador, en la reforma en curs, de no preveure aquests requisits per al cas de les proposicions de llei.

En altres paraules, això significa que, atès que l'article 135 és l'únic precepte del Reglament que regula l'especialitat de la lectura única i llurs requisits, els elements d'habilitació per a l'activació han de constar explícitament i degudament consignats en el seu text regulador, tant en l'apartat primer com en el segon, i no és suficient la seva previsió única en l'apartat 1, el qual es limita als projectes de llei i no inclou ni s'estén a les proposicions de llei, segons es dedueix de forma natural.

Altrament, el silenci de l'apartat 2 podria dur a la interpretació errònia segons la qual una proposició de llei, encara que no reuneixi els requisits de naturalesa i/o simplicitat, és susceptible de ser aprovada per la via de la lectura única. Si així fos substanciada, pertorbaria la naturalesa del procediment legislatiu i, en concret, el *ius in officium* dels parlamentaris, ja que no disposarien de la garantia que atorguen les precitades condicions ni

de la subsegüent empara, per al seu control, en cas que estimessin que s'han incomplert.

A més, i com a darrera consideració, hem de recordar que, en la mesura que aquest Dictamen se situa en una fase prèvia a l'aprovació final de la iniciativa legislativa, res impedeix al legislador esmenar aquest motiu d'inadequació al marc constitucional i estatutari.

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

3. Un cop enjudiciada la qüestió anterior, ara ens pertoca examinar la rellevància constitucional del retret relatiu a la modificació consistent en la supressió, en la Proposta de reforma, de l'incís que preveu la darrera part de l'epígraf segon de l'article 135: «Un cop exercida la iniciativa i plantejada la petició perquè sigui tramitada en la lectura única, la Mesa del Parlament ordena de publicar la proposició de llei i trametre-la al Govern, d'acord amb el que disposa l'article 111.2».

Sobre aquesta modificació, els diputats signants d'una de les dues peticions de dictamen (Grup Socialista) assenyalen que comportarà que la proposició de llei no es publiqui ni pugui, en conseqüència, ser objecte de sol·licitud de dictamen a aquest Consell. Com hem vist en el fonament jurídic primer, al·leguen que la reforma proposada pretén una reducció encara més dràstica dels tràmits, que comportarà una lesió substantiva dels seus drets parlamentaris, així com una infracció del principi de publicitat previst al

Reglament, i de la legislació del Govern i del Consell de Garanties Estatutàries.

A) Per tal de resoldre la controvèrsia més amunt descrita, hem d'indicar primer de tot que el requisit de publicació de totes les iniciatives legislatives és una obligació que emana no únicament del Reglament del Parlament de Catalunya sinó de la configuració i garantia del dret fonamental a la participació política ex article 23.2 CE.

Segonament, hem de recordar que el procediment legislatiu en les diferents modalitats, ja es tracti de l'ordinari o de les especialitats, com és la lectura única, consta necessàriament i inexcusable d'uns mínims tràmits essencials i un d'aquests és, sense cap mena de dubte, la publicació de les iniciatives legislatives una vegada qualificades i admeses per la Mesa. No cal que insistim un altre cop en el fet que els reglaments de les cambres parlamentàries són l'instrument d'organització i ordenació reglada de la democràcia representativa i de l'expressió per excel·lència d'aquesta, és a dir, la potestat legislativa.

D'acord amb aquesta premissa, l'article 112 RPC estableix l'exigència de publicació en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* de totes les iniciatives legislatives, tant dels projectes de llei com de les proposicions de llei, amb independència que es tramitin pel procediment ordinari o per una especialitat, i sense que cap mena de reducció dels tràmits o escurçament dels terminis per raó d'una eventual declaració d'urgència pugui excusar la seva publicació un cop qualificades i admeses. Així mateix, de manera semblant, l'article 106.3 RPC disposa que en l'esmentat *Butlletí* es publiquen els projectes i les proposicions de llei, com també tots els tràmits subsegüents del procediment legislatiu a través del qual se substancien.

En aquest punt, hem de continuar assenyalant que el requisit de la publicació, així com, segons veurem més endavant, el de la tramesa al Govern i la facultat de demanar el parer consultiu del Consell de Garanties Estatutàries, no cal que consti de manera expressa en el literal de l'article 135 RPC per tal que sigui exigible i aplicable. En conseqüència, a diferència del que hem defensat en l'examen dels requisits d'habilitació, en el sentit que han de constar explícitament en l'article 135, atès que és l'únic precepte regulador dels aspectes exclusius de la lectura única, la resta d'elements que completen el seu règim jurídic no cal que figurin en el redactat del precepte. I és així perquè, com hem insistit, la lectura única és una especialitat del procediment legislatiu ordinari i, per tant, en tot allò que no sigui específic de la seva singularitat s'ha de regir per la resta de normes i de preceptes aplicables que estableixen el Reglament i la legislació institucional per a la totalitat d'iniciatives legislatives i tràmits parlamentaris que són susceptibles de ser aprovats pel Parlament.

La circumstància que consti en l'actual redactat no constitueix, doncs, un argument perquè la seva supressió esdevingui una taxa d'inconstitucionalitat sinó que és una mera opció de tècnica legislativa que no inhibeix ni exceptua la ineludible obligació del seu compliment. La jurisprudència del Tribunal Constitucional així ho ha recordat des dels seus inicis, i nosaltres també ho hem recollit en la nostra doctrina, emfasitzant que el conjunt de l'ordenament jurídic, segons els principis de jerarquia i competència, és aplicable en tot cas, sense que hi tingui cabuda una interpretació diferent per causa d'un possible silenci de la norma, de la mateixa manera que tampoc és necessari ni convenient que els preceptes incorrin en repeticions o reiteracions innecessàries atès que la seva interpretació i aplicació s'ha de dur a terme tenint en compte la integritat de l'ordenament jurídic entès com un sistema unitari interrelacionat (DCGE 6/2016, d'1 de desembre, FJ 6, i STC 233/1999, de 16 de desembre, FJ 39).



De fet, tan cert és que, si recorrem al conjunt dels reglaments parlamentaris de les cambres de l'Estat, en els preceptes que regulen la lectura única, podrem comprovar com en cap d'ells es recull explícitament el tràmit de la publicació. I, òbviament, això és així no perquè prescindixin de l'esmentat requisit sinó perquè respon als arguments sistèmics que acabem de raonar. És a dir, la publicació imperativa dels projectes i les proposicions de llei deriva de la naturalesa mateixa del procediment legislatiu, sigui quina sigui la seva especialitat, com també de la previsió explícita dels articles específics del Reglament que regulin aquest aspecte, els 106.3 i 112, en el cas català.

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

B) De manera molt similar ens hem de pronunciar sobre la supressió en la reforma de l'incís preexistent relatiu a la tramesa de la proposició de llei al Govern, a fi de sol·licitar-li la seva conformitat en el supòsit d'afectacions pressupostàries, d'acord amb l'article 111.2 RPC.

Així, les previsions d'aquest darrer precepte apoderen la Mesa perquè faci la corresponent apreciació respecte de totes les proposicions de llei que es tramitin al Parlament i les envii al Govern quan es detectin possibles incidències en l'increment de la despesa en l'exercici en curs. Però, a més, aquest requisit no tan sols deriva de l'articulat del Reglament sinó també d'una llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut en vigor i directament

aplicable a les proposicions de llei, incloses les de lectura única. D'aquesta manera, la ja citada Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern, en el seu article 26.f atribueix a aquest darrer la potestat de: «Donar o denegar la conformitat a la tramitació de les proposicions de llei que poden implicar un augment de crèdits o una disminució dels ingressos pressupostaris».

Per tant, en el mateix sentit conclòs per al tràmit de la publicació, el redactat proposat per la reforma de l'apartat 2 de l'article 135, quant a la tramesa de la proposició de llei al Govern per raons de possible afectació pressupostària s'adequa a la Constitució i a l'Estatut. I el motiu és el mateix: tots dos tràmits estan recollits en les normes específiques i competents per preveure'ls, les quals estableixen la seva obligatorietat quan correspongui, que és sempre, en el cas de la publicació i, en el del trasllat al Govern, quan se'n dedueixin possibles afectacions al pressupost. A més, en el segon cas, com també veurem en el que segueix a continuació, relatiu a la sol·licitud de dictamen al Consell de Garanties, el Reglament del Parlament no pot afectar ni, per tant, tampoc modificar o deixar sense efecte la reserva material de llei que es deriva de la regulació continguda en les lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut.

C) En darrer lloc, hem de referir-nos a la facultat dels subjectes legitimats, en especial dels diputats i els grups parlamentaris, de sol·licitar dictamen al Consell de Garanties respecte de les proposicions de llei tramitades en lectura única.

Abans de res, cal recordar que l'article 76 EAC opera com a paràmetre d'estatutarietat i, per extensió, de constitucionalitat. Així, aquest precepte preveu que els projectes i les proposicions de llei poden ser objecte de dictamen. I, més específicament, per remissió de l'article 77.3 EAC, la Llei 2/2009, del Consell de Garanties Estatutàries, que, a més, compta amb la

naturalesa de norma de desenvolupament bàsic i de reserva material de llei, prescriu que totes les iniciatives legislatives tramitades en lectura única són susceptibles de ser sotmeses al parer d'aquest Consell. De fet, la reforma de la nostra Llei, mitjançant la Llei 27/2010, de 3 d'agost, va introduir-hi el procediment específic per a la seva substanciació. Així, l'article 26 bis preveu un termini de dos dies per formular la sol·licitud, que es compten des de l'endemà de la publicació del projecte o la proposició de llei, i un màxim de set dies hàbils per a l'emissió del dictamen.

En conseqüència, l'ordenament assegura al més alt nivell la garantia a les minories quant a la facultat d'activar el mecanisme consultiu i alhora de control d'aquesta institució estatutària en tots els supòsits i sense excepció de totes les lleis que es pretenguin aprovar per part del Parlament, incloses, per descomptat, les tramitades en lectura única.

Dit això, i tornant a referir-nos a la Proposta de reforma de l'article 135, hem de dir que l'apartat 2, en els termes en què està redactat, no comporta cap impediment per a l'exercici de la garantia de petició de dictamen al Consell. I aquesta conclusió respon, com se'n desprèn sense cap dificultat, al mateix raonament que hem aplicat en l'anàlisi de les dues qüestions precedents relatives a altres tràmits essencials del procediment legislatiu.

Per tant, la inexistència d'una menció expressa en l'article 135 quant a la facultat de sol·licitar dictamen a aquest Consell en el supòsit dels projectes i les proposicions de llei que es tramitin per l'especialitat procedimental de la lectura única no és contrària a l'Estatut, en la mesura que aquesta facultat està garantida, fora de cap mena de dubte, a la llei competent per raó de la matèria, és a dir, a l'article 26 bis LCGE.

4. Finalment, i ja com a darrera qüestió, hem de donar resposta al retret plantejat per la sol·licitud de dictamen dels diputats, del Grup Parlamentari

Socialista, sobre l'eventual, segons ells previsible, connexió en l'aplicació de l'article 135.2 RPC amb l'article 81.3 RPC, a fi d'incloure en l'ordre del dia d'una sessió del Ple del Parlament la tramitació en lectura única d'una presumpta proposició de llei que tindria per objecte alguna mena de regulació relativa a un referèndum d'autodeterminació.

Sobre aquesta qüestió, en primer lloc, i tal com ho hem reiterat en diverses ocasions (recentment, DCGE 2/2017, de 2 de març, FJ 3), hem de dir que la situació més amunt descrita es correspon amb una consideració projectiva de la futura aplicació de la norma jurídica que, per més versemblant que sigui segons el context polític, transcendeix del seu escrutini material. En la mateixa línia, el Tribunal Constitucional ha insistit 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 novembre, FJ 2).

Dit això, per bé que l'article 81.3 RPC no resulta afectat per la reforma en tramitació ni és objecte d'aquest Dictamen, sí que podem realitzar algunes consideracions sobre la seva aplicació. L'esmentada norma diu:

«Article 81. *Elaboració i modificació de l'ordre del dia*

[...]

3. L'ordre del dia del Ple pot ésser alterat si aquest ho acorda, a proposta del president o a petició de dos grups parlamentaris o d'una cinquena part dels membres del Parlament, i també pot ésser alterat quan hi obliga el compliment d'una llei. Si s'hi ha d'incloure un assumpte, aquest ha d'haver complert els tràmits reglamentaris que li permeten d'ésser-hi inclòs, llevat d'un acord explícit en sentit contrari, per majoria absoluta.»

Pel que fa al seu contingut, hem d'assenyalar que, si bé permet la inclusió de nous punts de l'ordre del dia respecte de l'inicialment «fixat pel president del Parlament, d'acord amb la Junta de Portaveus» (art. 81.2 RPC), aquesta possible modificació té uns límits que ha de respectar. L'incís «[s]i s'hi ha d'incloure un assumpte, aquest ha d'haver complert els tràmits reglamentaris [...], llevat d'un acord explícit en sentit contrari, per majoria absoluta», ha de ser interpretat i, en conseqüència, aplicat tenint en compte, com hem dit i repetit, que hi ha determinats elements essencials del procediment legislatiu que són manifestació directa del dret fonamental a la participació política ex articles 23 CE i 29.1 EAC.

D'aquesta manera, i atès que la funció legislativa és una de les concrecions més rellevants i sistèmiques de la participació ciutadana, mitjançant els seus representants elegits democràticament, no hi ha dubte que aquesta ha de ser exercida respectant el nucli essencial del precitat dret fonamental. Així, determinats tràmits en l'aprovació d'una iniciativa legislativa com són la seva qualificació i admissió; la publicació; el debat i la presentació d'esmenes, quan s'escaigui, i el sotmetiment a les garanties de control, fixades per l'Estatut i les lleis (sol·licitud de dictamen al Consell de Garanties), a més de constituir elements inherents al *ius in officium* dels diputats, són elements essencials i inexcusables del procediment legislatiu assegurat per la Constitució i l'Estatut i desenvolupat directament en la norma primària del Reglament del Parlament. En síntesi, no poden ser ignorats en l'aplicació de l'esmentat article 81.3 RPC.

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

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem la següent

### **CONCLUSIÓ**

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

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

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

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

*Adoptada per unanimitat.*

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.