



# BUTLLETÍ OFICIAL DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

XI legislatura · període entre legislatures · número 557 · dilluns 4 de desembre de 2017

## TAULA DE CONTINGUT

---

### 1. Tramitacions closes amb text aprovat o closes en la formulació

#### 1.40. Acords amb relació a les institucions de la Unió Europea

##### 1.40.02. Dictàmens amb relació a l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat per la Unió Europea

Control del principi de subsidiarietat amb relació a la Proposta modificada de directiva del Parlament Europeu i del Consell relativa a determinats aspectes dels contractes de compravenda en línia i altres vendes a distància de béns, per la qual es modifiquen el Reglament (CE) 2006/2004 del Parlament Europeu i del Consell i la Directiva 2009/22/CE del Parlament Europeu i del Consell i es deroga la Directiva 1999/44/CE del Parlament Europeu i del Consell

295-00186/11

Dictamen

3

Control del principi de subsidiarietat amb relació a la Proposta de directiva del Parlament Europeu i del Consell de modificació de la Directiva 2014/65/UE, relativa als mercats d'instruments financers, i la Directiva 2009/138/CE, sobre l'accés a l'activitat d'assegurança i de reassegurança i el seu exercici (Solvència II)

295-00187/11

Dictamen

7

### 4. Informació

#### 4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional

##### 4.87.20. Recursos d'empara constitucional

Recurs d'empara 4340/2017, interposat pel Grup Parlamentari Socialista, contra l'acord de la Mesa del Parlament de Catalunya del 7 de setembre de 2017 pel qual s'inadmet a tràmit la sol·licitud de dictamen del Consell de Garanties Estatutàries

383-00009/11

Ahlegacions que formula el Parlament

10

Aquesta publicació és impresa en paper ecològic (definició europea ECF), en compliment del que estableix la Resolució 124/III del Parlament, sobre la utilització del paper reciclat en el Parlament i en els departaments de la Generalitat, adoptada el 30 d'abril de 1990.

Els documents publicats en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* (BOPC) són una reproducció fidel dels documents originals entrats al Registre.

La numeració del BOPC no està necessàriament vinculada a una sola data.

Imprès al Parlament

ISSN: 0213-7798

DL: B-20.066-1980

[www.parlament.cat](http://www.parlament.cat)

1. Tramitacions closes amb text aprovat o closes en la formulació

1.40. Acords amb relació a les institucions de la Unió Europea

1.40.02. Dictàmens amb relació a l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat per la Unió Europea

**Control del principi de subsidiarietat amb relació a la Proposta modificada de directiva del Parlament Europeu i del Consell relativa a determinats aspectes dels contractes de compravenda en línia i altres vendes a distància de béns, per la qual es modifiquen el Reglament (CE) 2006/2004 del Parlament Europeu i del Consell i la Directiva 2009/22/CE del Parlament Europeu i del Consell i es deroga la Directiva 1999/44/CE del Parlament Europeu i del Consell**

295-00186/11

DICTAMEN

**Mesa de la Diputació Permanent**

La Mesa de la Diputació Permanent, en la sessió tinguda el 28 de novembre de 2017, ha estudiat el text de la Proposta modificada de directiva del Parlament Europeu i del Consell relativa a determinats aspectes dels contractes de compravenda en línia i altres vendes a distància de béns, per la qual es modifiquen el Reglament (CE) 2006/2004 del Parlament Europeu i del Consell i la Directiva 2009/22/CE del Parlament Europeu i del Consell i es deroga la Directiva 1999/44/CE del Parlament Europeu i del Consell (tram. 295-00186/11). Finalment, d'acord amb el que disposa l'article 200 del Reglament del Parlament, la Mesa de la Diputació Permanent ha acordat d'aprovar el dictamen següent:

**Dictamen sobre l'adequació al principi de subsidiarietat amb relació a la Proposta modificada de directiva del Parlament Europeu i del Consell relativa a determinats aspectes dels contractes de compravenda en línia i altres vendes a distància de béns, per la qual es modifica el Reglament (CE) 2006/2004 del Parlament Europeu i del Consell i la Directiva 2009/22/CE del Parlament Europeu i del Consell i es deroga la Directiva 1999/44/CE del Parlament Europeu i del Consell**

**I. Antecedents**

*A. Base jurídica*

L'article 12 del Tractat de la Unió Europea disposa que els parlaments nacionals han de vetllar perquè es respecti el principi de subsidiarietat.

L'article 6 del Protocol (núm. 2) sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat estableix que correspon a cada parlament nacional o cambra d'un parlament nacional de consultar, si escau, els parlaments regionals amb competències legislatives.

L'article 188 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya determina que el Parlament de Catalunya ha de participar en el control del principi de subsidiarietat amb relació als projectes d'actes legislatius de la Unió Europea.

L'article 6.1 de la Llei de l'Estat 8/1994, del 19 de maig, per la qual es regula la Comissió Mixta per a la Unió Europea, modificada per la Llei de l'Estat 24/2009, del 22 de desembre, estableix que el Congrés i el Senat han de remetre als parlaments de les comunitats autònomes les iniciatives legislatives de la Unió Europea sense prejudicar l'existència de competències autonòmiques afectades.

### *B. Procediment*

De conformitat amb l'article 6.1 de la Llei de l'Estat 8/1994, la Comissió Mixta per a la Unió Europea va trametre al Parlament de Catalunya, amb data de 31 d'octubre de 2017, la Proposta modificada de directiva del Parlament Europeu i del Consell relativa a determinats aspectes dels contractes de compravenda en línia i altres vendes a distància de béns, per la qual es modifica el Reglament (CE) 2006/2004 del Parlament Europeu i del Consell i la Directiva 2009/22/CE del Parlament Europeu i del Consell i es deroga la Directiva 1999/44/CE del Parlament Europeu i del Consell (tram. 295-000186/11).

La Comissió Mixta va obrir un termini de quatre setmanes perquè el Parlament li remetés el corresponent dictamen motivat sobre la possible vulneració del principi de subsidiarietat.

De conformitat amb el que estableix l'article 200, apartats 1 i 2 del Reglament, la Mesa de la Diputació Permanent ha acordat l'admissió a tràmit i que els serveis jurídics emetin un informe per tal de valorar la incidència de la proposta de directiva sobre el principi de subsidiarietat.

De conformitat amb l'article 6.2 de la Llei de l'Estat 8/1994, el termini per a trametre el dictamen a les Corts Generals fineix el 28 de novembre de 2017.

### *C. Objecte*

La proposta s'inscriu en el conjunt de les propostes adoptades en el marc de l'Estratègia del Mercat Únic Digital. Un dels objectius d'aquesta Estratègia és el de contribuir a promoure el creixement a través de la creació d'un veritable Mercat Únic, en benefici dels consumidors i les empreses, tot eliminant els principals obstacles relacionats amb el dret contractual que afecten al comerç transfronterer.

La proposta precisa i completa una iniciativa inicial de la Comissió Europea<sup>1</sup>. Així en la seva proposta inicial, la Comissió pretenia abordar urgentment els principals obstacles que dificultaven el comerç transfronterer, a partir de l'evolució tecnològica i comercial. D'aquesta forma la seva proposta inicial abordava únicament les vendes en línia i altres vendes a distància de béns. Amb la nova proposta modificada, és pretén estendre l'àmbit d'aplicació de la directiva a les vendes presencials.

L'article 1 defineix l'objecte de la proposta en els termes següents:

*«Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.»*

*1. La presente Directiva establece algunos requisitos sobre determinados aspectos de los contratos de compraventa a distancia celebrados entre el vendedor y el consumidor, en particular las normas sobre la conformidad del producto, las soluciones en caso de no conformidad y las modalidades para la aplicación de estas soluciones.*

*2. La presente Directiva no se aplicará a los contratos a distancia para la prestación de servicios. No obstante, en el caso de los contratos que contemplen tanto la compraventa de bienes como la prestación de servicios, la presente Directiva se aplicará a la parte relativa a la compraventa de bienes.*

*3. La presente Directiva no se aplicará a ningún soporte ~~duradero~~ tangible que incorpore contenidos digitales cuando dicho soporte se haya utilizado exclusivamente como soporte para el suministro de los contenidos digitales al consumidor.*

*4. Los Estados miembros podrán establecer que los «bienes de consumo» no incluyan los bienes de segunda mano vendidos en una subasta en la que los consumidores puedan asistir personalmente a la venta.*

*4.5. En la medida en que no esté regulado por la presente Directiva, esta no afectará al Derecho contractual nacional en general, como pueden ser las normas sobre la celebración, la validez o los efectos de los contratos, incluidas las consecuencias de la resolución de un contrato.»*

---

1. COM(2015) 635 final.

Els documents annexos a la proposta contenen la següent explicació detallada de les disposicions específiques de la proposta:

*«La propuesta modificada amplía el ámbito de aplicación de la propuesta inicial, que se limitaba a la compraventa en línea y otras ventas a distancia, a las ventas presenciales. Los cambios a la propuesta original consisten en las modificaciones técnicas necesarias para ampliar el ámbito de aplicación de la propuesta y derogar la Directiva 1999/44/CE, a saber, la supresión de las referencias a «ventas en línea y otras ventas a distancia», la adición de una disposición sobre la derogación de la Directiva 1999/44/CE, la inclusión de una aclaración temporal sobre los contratos que estarán cubiertos por las medidas de aplicación de la propuesta modificada y la adición de determinadas disposiciones de la Directiva 1999/44/CE que son necesarias para completar esta Directiva como consecuencia de la derogación de la Directiva 1999/44/CE, tales como la definición de «productor». Por último, también se ha introducido una serie de modificaciones técnicas para mejorar la coherencia y la claridad del texto jurídico.»*

*Las modificaciones se refieren a los considerandos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 21, 22, 23, 26, 28, 30, 34, 37, 38 y 42. El anterior considerando 4 fue suprimido y los considerandos 5, 6 y 7 fueron reenumerados como 4, 5 y 6, respectivamente, mientras que se ha introducido un nuevo considerando 7. Las modificaciones en el texto jurídico se refieren a los artículos 1, 2, 15 y 19, y se han introducido los nuevos artículos 20 y 21. Los anteriores artículos 20, 21 y 22 fueron reenumerados como artículos 22, 23 y 24, respectivamente.»*

*D. Competències de la Unió Europea que fonamenten el projecte d'acte legislatiu*

La proposta es fonamenta jurídicament, en especial, en les competències de la UE en matèria d'harmonització de legislacions en el mercat interior (art. 114 Tractat de funcionament de la Unió Europea (TFUE)).

*E. Competències afectades de la Generalitat de Catalunya*

La proposta podria afectar a les competències de la Generalitat de Catalunya en matèria de comerç i consum.

L'article 121 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, disposa que «correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de comerç i fires, que inclou la regulació de l'activitat firal no internacional i l'ordenació administrativa de l'activitat comercial, la qual alhora inclou en tot cas:

a) La determinació de les condicions administratives per a exercir-la i dels llocs i els establiments on s'acompleixi i l'ordenació administrativa del comerç electrònic o del comerç per qualsevol altre mitjà.

b) La regulació administrativa de totes les modalitats de venda i totes les formes de prestació de l'activitat comercial, i també de les vendes promocionals i de la venda a pèrdua.

c) La regulació dels horaris comercials, respectant en l'exercici d'aquesta competència el principi constitucional d'unitat de mercat.

d) La classificació i la planificació territorial dels equipaments comercials i la regulació dels requisits i del règim d'instal·lació, ampliació i canvi d'activitat dels establiments.

e) L'establiment i l'execució de les normes i els estàndards de qualitat relacionats amb l'activitat comercial.

f) L'adopció de mesures de policia administrativa amb relació a la disciplina de mercat.

2. Correspon a la Generalitat la competència executiva en matèria de fires internacionals celebrades a Catalunya, que inclou en tot cas:

a) L'activitat d'autorització i declaració de la fira internacional.

b) La promoció, la gestió i la coordinació.

c) L'activitat inspectora, l'avaluació i la rendició de comptes.

d) L'establiment de la reglamentació interna.

e) El nomenament d'un delegat o delegada en els òrgans de direcció de cada firma.

3. La Generalitat col·labora amb l'Estat en l'establiment del calendari de fires internacionals.»

L'article 123 de l'EAC disposa que «correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de consum, que inclou en tot cas:

a) La defensa dels drets dels consumidors i els usuaris, proclamats per l'article 28, i l'establiment i l'aplicació dels procediments administratius de queixa i reclamació.

b) La regulació i el foment de les associacions dels consumidors i els usuaris i llur participació en els procediments i afers que les afectin.

c) La regulació dels òrgans i els procediments de mediació en matèria de consum.

d) La formació i l'educació en el consum.

e) La regulació de la informació en matèria de consumidors i usuaris.»

## II. Observacions

*(de tipus tècnic, jurídic o polític)*

La proposta de Directiva que s'analitza modifica una proposta anterior de la Comissió alhora que modifica normativa, amb rang de reglament i de directiva, i deroga una directiva anterior.

Cal recordar que la Directiva, com a categoria normativa del Dret de la UE, implica un més alt grau de flexibilitat pels estats membres per tal d'assolir els objectius previstos normativament. Així, de conformitat amb l'article 288 del TFUE:

«La directiva obligarà a l'estat membre destinatari quant al resultat que s'hagi d'assolir, deixant, no obstant això, a les autoritats nacionals l'elecció de la forma i els mitjans.» A diferència d'això, el Reglament «és obligatori en tots els seus elements i directament aplicable en cada estat membre.»

La proposta estableix el termini de dos anys, des de l'entrada en vigor, perquè els estats adoptin les disposicions legals, reglamentàries i administratives necessàries per a complir la directiva.

De conformitat amb l'article 189 de l'EAC, i en tant que la directiva podria afectar a les competències esmentades, la Generalitat de Catalunya podria desenvolupar i aplicar aquesta directiva.

La proposta argumenta el compliment del principi de subsidiarietat en el sentit que l'objectiu de l'eliminació dels obstacles de Dret contractual en matèria de consum, per tal de promoure el mercat interior en benefici de les empreses i consumidors, no pot ser assolit, de forma suficientment, pels Estats membres.

Només una acció coordinada en el pla de la UE, amb l'objectiu d'eliminar els diferents enfocaments nacionals existents sobre la legislació de la UE, mitjançant una harmonització plena pot contribuir a la realització del mercat interior.

En conseqüència, atès que es tracta d'una proposta en un àmbit on la Unió Europea disposa de competències expresses, i on el valor afegit i la necessitat d'acció són clars, es pot concloure que els requisits del compliment del principi de subsidiarietat resten garantits.

## III. Conclusió

El projecte d'acte legislatiu s'ajusta al principi de subsidiarietat.

Palau del Parlament, 28 de novembre de 2017

La secretària primera, Anna Simó i Castelló; la presidenta, Carme Forcadell i Lluís

**Control del principi de subsidiarietat amb relació a la Proposta de directiva del Parlament Europeu i del Consell de modificació de la Directiva 2014/65/UE, relativa als mercats d'instruments financers, i la Directiva 2009/138/CE, sobre l'accés a l'activitat d'assegurança i de reassegurança i el seu exercici (Solvència II)**

295-00187/11

DICTAMEN

**Mesa de la Diputació Permanent**

La Mesa de la Diputació Permanent, en la sessió tinguda el 28 de novembre de 2017, ha estudiat el text de la Proposta de directiva del Parlament Europeu i del Consell de modificació de la Directiva 2014/65/UE, relativa als mercats d'instruments financers, i la Directiva 2009/138/CE, sobre l'accés a l'activitat d'assegurança i de reassegurança i el seu exercici (Solvència II) (tram. 295-00187/11). Finalment, d'acord amb el que disposa l'article 200 del Reglament del Parlament, la Mesa de la Diputació Permanent ha acordat d'aprovar el dictamen següent:

**Dictamen sobre l'adequació al principi de subsidiarietat amb relació a la Proposta de directiva del Parlament Europeu i del Consell de modificació de la Directiva 2014/65/UE, relativa als mercats d'instruments financers, i la Directiva 2009/138/CE, sobre l'accés a l'activitat d'assegurança i de reassegurança i el seu exercici (Solvència II)**

**I. Antecedents**

*A. Base jurídica*

L'article 12 del Tractat de la Unió Europea disposa que els parlaments nacionals han de vetllar perquè es respecti el principi de subsidiarietat.

L'article 6 del Protocol (núm. 2) sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat estableix que correspon a cada parlament nacional o cambra d'un parlament nacional de consultar, si escau, els parlaments regionals amb competències legislatives.

L'article 188 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya determina que el Parlament de Catalunya ha de participar en el control del principi de subsidiarietat amb relació als projectes d'actes legislatius de la Unió Europea.

L'article 6.1 de la Llei de l'Estat 8/1994, del 19 de maig, per la qual es regula la Comissió Mixta per a la Unió Europea, modificada per la Llei de l'Estat 24/2009, del 22 de desembre, estableix que el Congrés i el Senat han de remetre als parlaments de les comunitats autònomes les iniciatives legislatives de la Unió Europea sense perjudicar l'existència de competències autonòmiques afectades.

*B. Procediment*

De conformitat amb l'article 6.1 de la Llei de l'Estat 8/1994, la Comissió Mixta per a la Unió Europea va trametre al Parlament de Catalunya, amb data del 13 de novembre de 2017, la Proposta de directiva del Parlament Europeu i del Consell de modificació de la Directiva 2014/65/UE, relativa als mercats d'instruments financers, i la Directiva 2009/138/CE, sobre l'accés a l'activitat d'assegurança i de reassegurança i el seu exercici (Solvència II) (tram. 295-00187/11).

La Comissió Mixta va obrir un termini de quatre setmanes perquè el Parlament li remetés el corresponent dictamen motivat sobre la possible vulneració del principi de subsidiarietat.

De conformitat amb el que estableix l'article 200.1 i 2 del Reglament del Parlament, la Mesa de la Diputació Permanent ha acordat l'admissió a tràmit de la iniciativa i l'emissió per part dels Serveis Jurídics d'un informe de valoració de la incidència de la proposta sobre el principi de subsidiarietat.



De conformitat amb l'article 6.2 de la Llei de l'Estat 8/1994, el termini per a trametre el dictamen a les Corts Generals fineix l'11 de desembre de 2017.

### C. Objecte

La proposta s'inscriu en l'objectiu de la Unió de Mercats de Capitals. La proposta forma part del paquet de mesures que pretenen reforçar la supervisió dels mercats financers de la Unió Europea per mitjà de la millora del funcionament del sistema d'Autoritats Europees de Supervisió (AES).

La iniciativa es refereix a la supervisió i a les competències de l'Autoritat Europea de Values i Mercats (AEVM). Així, es disposa la transferència de determinades competències de supervisió de les empreses que tinguin la intenció de prestar serveis de subministrament de dades, que actualment exerceixen les autoritats nacionals competents.

Els documents annexos a la proposta contenen la següent explicació detallada de les disposicions específiques de la proposta:

*El artículo 1 de la propuesta establece las modificaciones necesarias para transferir las facultades y competencias de que gozan actualmente las autoridades competentes a la AEVM, que será responsable de la autorización y supervisión de las empresas que tengan la intención de prestar servicios de suministro de datos.*

*Estas enmiendas incluyen la modificación y la supresión de varias secciones de la MiFID II, incluido el título V correspondiente a los PSSD, la sección D del anexo I, y las facultades de las autoridades competentes para imponer sanciones a los PSSD.*

*El artículo 2 de la presente propuesta introduce modificaciones a Solvencia II con el fin de conferir a la AESPJ una función más importante a la hora de contribuir a la convergencia en materia de supervisión en el ámbito de las solicitudes de modelo interno, e incluye cambios con respecto a la puesta en común de información sobre tales solicitudes de modelo interno, la posibilidad de que la AESPJ emita dictámenes en relación con este asunto, y de que la AESPJ contribuya a resolver diferencias entre autoridades supervisoras, bien previa solicitud de las mismas, por iniciativa propia o, en determinadas circunstancias, a petición de las empresas interesadas.*

*Las modificaciones establecen también que la AESPJ debe elaborar informes anuales sobre este asunto. Ello permitirá un seguimiento estrecho de la situación en relación con las solicitudes de modelo interno, incluido sacar a la luz todo asunto pendiente relativo a la convergencia en materia de supervisión en este ámbito.*

*Este artículo adapta también algunas partes de Solvencia II (artículo 231, apartado 3, y artículo 237, apartado 3) a las modificaciones al Reglamento fundacional de la AESPJ incluidas en la propuesta de la Comisión de dicho Reglamento en materia de mediación vinculante. Además, este artículo también aplica las modificaciones necesarias al artículo 248, apartado 4, de Solvencia II sobre mediación vinculante, suprimiendo las referencias a un procedimiento anterior de solución de conflictos con el CESSPJ (Comité Europeo de Supervisores de Seguros y Pensiones de Jubilación), que ha sido sustituido por la AESPJ.*

*Los artículos 3 y 4 establecen las disposiciones de transposición y entrada en vigor.*

### D. Competències de la Unió Europea que fonamenten el projecte d'acte legislatiu

La proposta es fonamenta jurídicament, en especial, en les competències de la Unió Europea en matèria de dret d'establiment i lliure circulació de serveis (articles 53.1 i 62 del Tractat de funcionament de la Unió Europea, TFUE).

### E. Competències afectades de la Generalitat de Catalunya

La proposta podria afectar les competències de la Generalitat de Catalunya en matèria d'assegurances.

L'article 126 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya disposa:

*1. Correspon a la Generalitat la competència exclusiva sobre l'estructura, l'organització i el funcionament de les mutualitats de previsió social no integrades en el sistema de seguretat social.*



2. *Correspon a la Generalitat la competència compartida sobre l'estructura, l'organització i el funcionament de les entitats de crèdit que no siguin caixes d'estalvis, de les cooperatives de crèdit i de les entitats gestores de plans i fons de pensions i de les entitats físiques i jurídiques que actuen en el mercat assegurador altres que aquelles a les quals fa referència l'apartat 1, d'acord amb els principis, les regles i els estàndards mínims que fixin les bases estatals.*

3. *Correspon a la Generalitat la competència compartida sobre l'activitat de les entitats a què fan referència els apartats 1 i 2. Aquesta competència inclou els actes d'execució reglats que li atribueixi la legislació estatal.*

4. *Correspon a la Generalitat la competència compartida sobre disciplina, inspecció i sanció de les entitats a què fa referència l'apartat.*

## **II. Observacions**

*(de tipus tècnic, jurídic o polític)*

L'autorització i la supervisió substantiva ja estan cobertes per la Directiva 2014/65/UE, relativa als mercats d'instruments financers (MiFID II)<sup>1</sup>, i, per tant, s'han conferit competències substantives en el pla de la Unió. L'única modificació introduïda per aquesta proposta de directiva és que l'autoritat responsable d'autoritzar i supervisar els proveïdors de serveis de subministrament de dades (PSSD) serà l'AEVM en lloc de les autoritats nacionals competents.

La proposta intenta argumentar el compliment del principi de subsidiarietat alludint al caràcter cada cop més transfronterer dels mercats financers i a la necessitat d'una convergència més gran en la supervisió en aquest àmbit.

En conseqüència, atès que es tracta d'una proposta en un àmbit en què la Unió disposa de competències expresses, i en què el valor afegit i la necessitat d'acció són clars, es pot concloure que els requisits per al compliment del principi de subsidiarietat resten garantits.

## **III. Conclusió**

El projecte d'acte legislatiu s'ajusta al principi de subsidiarietat.

Palau del Parlament, 28 de novembre de 2017

La secretària primera, Anna Simó i Castelló; la presidenta, Carme Forcadell i Lluís

---

1. Directiva 2014/65/UE relativa a los mercados de instrumentos financieros y por la que se modifican la Directiva 2002/92/CE y la Directiva 2011/61/UE (DO L 173 de 12.6.2014, p. 349).

#### 4. Informació

##### 4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional

##### 4.87.20. Recursos d'empara constitucional

**Recurs d'empara 4340/2017, interposat pel Grup Parlamentari Socialista, contra l'acord de la Mesa del Parlament de Catalunya del 7 de setembre de 2017 pel qual s'inadmet a tràmit la sol·licitud de dictamen del Consell de Garanties Estatutàries**

383-00009/11

ALLEGACIONES QUE FORMULA EL PARLAMENT

#### A la Sala Segunda del Tribunal Constitucional

La letrada del Parlamento de Cataluña que suscribe, en representación y defensa de la Cámara, y en cumplimiento del Acuerdo de la Mesa del día 17 de octubre de 2017 como mejor en derecho proceda

#### Dice

1. Que en fecha 13 de octubre de 2017, el Parlamento de Cataluña recibió requerimiento de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional por la que se comunicó la admisión a trámite de la demanda de amparo núm. 4340-2017C, promovida por la representación procesal del Grupo Parlamentario Socialista en el Parlamento de Cataluña, contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 7 de septiembre de 2017, y se le requirió para que en el plazo de diez días remitiera certificación o fotocopia adwerada de las actuaciones parlamentarias correspondientes al Acuerdo impugnado, y para que emplazara al resto de los grupos parlamentarios dando traslado de la demanda de amparo para que éstos pudieran comparecer en el presente proceso constitucional.

2. Que la Mesa del Parlamento, en fecha 17 de octubre de 2017, acordó dar traslado del requerimiento del Tribunal Constitucional de 3 de octubre y de la copia de la demanda y de la documentación adjunta a los grupos parlamentarios, salvo el recurrente en amparo, para que pudiesen comparecer en dicho recurso en el plazo indicado en el mencionado requerimiento.

3. Que la Mesa del Parlamento, en fecha 17 de octubre de 2017, adoptó el Acuerdo de personarse en el procedimiento de Recurso de amparo núm. 4340-2017, contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 7 de septiembre de 2017 y remitir la documentación solicitada.

4. Que en fecha 25 de octubre de 2017 el Parlamento de Cataluña, a través de su representación procesal y conforme a lo solicitado, aportó la documentación requerida y testimonio de los emplazamientos correspondientes al resto de grupos parlamentarios para que pudieran comparecer en el presente procedimiento constitucional.

5. Que, mediante diligencia de ordenación de 31 de octubre de 2017, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, tuvo por personado al Parlamento de Cataluña en el recurso de referencia y por recibido el testimonio de las actuaciones solicitado, confiriendo a las partes un plazo común de veinte días para formular alegaciones. El Parlamento de Cataluña fue notificado de la pertinente diligencia de ordenación el 9 de noviembre de 2017.

6. Que evacuando el trámite conferido esta representación pasa a formular las siguientes

## Alegaciones

### Primera. Inexistencia del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 7 de septiembre de 2017 contra el que se interpone el recurso de amparo constitucional.

En disconformidad con los hechos alegados por la parte recurrente dicho ello con el debido respeto y en estrictos términos de defensa. La no admisión de la solicitud de dictamen del “Consell de Garanties Estatutàries” [en adelante CGE] no es debida a un Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña sino a la aprobación de una alteración del orden del día y exención de determinados trámites reglamentarios operada en base al Artículo 81.3 del Reglamento del Parlamento de Cataluña [en adelante RPC]. No existe dicho Acuerdo de la Mesa y, por tanto, el supuesto acto o decisión infractor/a del reglamento parlamentario y vulnerador de derechos fundamentales. Lo que sí existe es un Acuerdo de la Mesa desestimando la petición de abrir un plazo para presentar la solicitud de dictamen.

La parte recurrente no ha podido aportar como prueba el citado Acuerdo de la Mesa puesto que no existe y ha manifestado que la respuesta a su solicitud de dictamen se había efectuado mediante comunicación verbal en la Junta de Portavoces, pero lo que sucedió en realidad, como se ha comentado, fue una alteración del orden del día con la inclusión de un nuevo punto votando la supresión de determinados trámites parlamentarios en base al Art.81.3 RPC.

El relato de los hechos se expone a continuación. En la sesión de 7 de septiembre de 2017 se solicitó por parte de dos grupos parlamentarios, Junts pel Sí y la CUP, en base al art.81.3 RPC, la alteración del orden del día para incorporar un nuevo punto a debate y votación, en concreto, la Ley del referéndum de autodeterminación de Cataluña. Dicho artículo del RPC permite que con una votación por mayoría absoluta se puedan excluir algunos trámites parlamentarios.

En dicha sesión se votó, en primer lugar, la alteración del orden del día y, en segundo lugar, la exclusión del trámite de solicitud de dictamen al “Consell de Garanties Estatutàries”, trámites aprobados por mayoría absoluta.

De la Proposición de Ley del referéndum de autodeterminación se cumplieron el resto de trámites parlamentarios: cualificación y admisión a trámite, la publicación de la iniciativa, el trámite de enmiendas y el de debate y votación.

Para acreditar los hechos relatados figura aportado a las actuaciones, como **DOCUMENTO NÚM. UNO**, Certificado del Acuerdo del Pleno del Parlamento de Cataluña de fecha 7 de septiembre de 2017 de ampliación del orden del día de la sesión plenaria y de exención de los trámites parlamentarios en cumplimiento de la providencia de 3 de octubre de 2017.

El procedimiento legislativo seguido en este caso no es el común sino el previsto por el Art.81.3 RPC en la forma que se acordó en dicha sesión. La alegación de la parte recurrente, y cito literal, de que “*el RPC y la Ley del Consejo de Garantías Estatutarias regulan, en todos sus extremos el procedimiento por el cual se puede solicitar dictamen del “Consell de Garanties Estatutàries”*” y cómo éste actúa en la tramitación legislativa no es del todo cierta, por cuanto no es objeto de la ley reguladora de dicho organismo, Ley 2/2009 de 12 de febrero del Consejo de Garantías Estatutarias [en adelante LCGE], la regulación del procedimiento legislativo, la cual compete de forma preferente al Parlamento mediante su reglamento. Como se indica en su artículo primero la ley tiene por objeto regular la composición y funcionamiento del Consejo, el estatuto de sus miembros y los **procedimientos relativos al ejercicio de sus funciones**. Entre sus funciones no se halla la regulación del procedimiento legislativo, aunque pueda intervenir en el mismo, y sólo puede emitir dictamen mediante solicitud formal de parte legitimada.

En este supuesto no existía una solicitud formal de parte legitimada por cuanto dicho trámite parlamentario, regulado por el RPC, que exige la admisión de la

solicitud por parte de la Mesa, en cumplimiento de sus atribuciones de admisión y calificación, no resultaba de aplicación al haber sido votado en el Pleno por mayoría absoluta su exclusión en virtud del Art.81.3 RPC. Por ello la Mesa acordó no abrir el plazo de solicitud de dictamen. La preceptiva solicitud de dictamen y su admisión automática no está prevista en el RPC que regula sólo de forma tangencial el dictamen del CGE en el procedimiento legislativo común (Art.120) aunque la praxis parlamentaria ha permitido que en dicho procedimiento su solicitud se convierta en práctica habitual en los casos regulados por la propia LCGE.

#### **Segunda. Aplicación del Artículo 81.3 RPC con alteración del orden del día y supresión de trámites parlamentarios.**

La aplicación del Art.81.3 debe coherenciarse con la jurisprudencia constitucional según la cual *“la autonomía parlamentaria garantizada constitucionalmente (Art.72 CE) y la propia naturaleza del Art.23.2 CE como derecho de configuración legal también obligar a otorgar a los Parlamentos y, significativamente, a sus órganos rectores, un margen de aplicación en la interpretación de la legalidad parlamentaria que este Tribunal no puede desconocer”*. Y, específicamente, en relación con las decisiones parlamentarias referidas al acortamiento de los trámites y plazos del procedimiento legislativo –bien derivadas de la declaración de la tramitación por la vía de urgencia, bien por el procedimiento en lectura única, bien por la concurrencia de causas excepcionales, o por el mero incumplimiento de los plazos establecidos reglamentariamente– la doctrina constitucional tiene declarado que:

**1º No está constitucionalizado ningún procedimiento legislativo abreviado** para la tramitación de proyectos normativos caracterizados por la urgencia, salvo una regla temporal para la tramitación en el Senado de los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados (Art.90.3 CE), **por lo que dicha regulación queda, entonces, encomendada a los reglamentos de las Cámaras** (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10 e).

**2º Que una reducción del tiempo de tramitación no priva a las Cámaras del ejercicio de su función legislativa**, ya que incide solo sobre su cronología, ni tiene por qué traducirse en merma alguna de los principios constitucionales que han de informar el procedimiento legislativo en cuanto procedimiento de formación de voluntad del órgano (STC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 13).

**3º Que una decisión de estas características debe tener una aplicación tal que afecte por igual a todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria** en evitación de que se ocasione un tratamiento desigual o discriminatorio (ATC 35/2001, de 23 de febrero, FJ 5).

Es decir, no puede hacerse un juicio de constitucionalidad sobre la aplicación del Art.81.3 RPC porque la regulación del procedimiento legislativo no está establecida constitucionalmente y pertenece por entero a lo que dictamine la propia Cámara. Como ha reconocido la doctrina constitucional, por ejemplo, en el supuesto de la reducción de los plazos de tramitación, una limitación de esta índole *“no priva a la Cámara del ejercicio de su función legislativa y sólo podrá tener relevancia constitucional cuando su alcance sea de tal magnitud que haya alterado, no de cualquier manera, sino de forma sustancial, el proceso de formación de la voluntad de la Cámara, habiendo afectado, en consecuencia, al ejercicio de la función representativa inherente al estatuto del parlamentario”* (SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10 e), 44/2015 de 5 de marzo, FJ 2 y 143/2016, de 19 de septiembre, FJ 3.) En el presente caso no puede afirmarse que se haya alterado la formación de la voluntad de la Cámara ni, mucho menos, el ejercicio de la función representativa inherente al estatuto del parlamentario.

Por otra parte, la eliminación del trámite de solicitud del dictamen del CGE afecta a todos los parlamentarios por igual y no únicamente a la parte recurrente por lo que no existe tratamiento desigual o discriminatorio.

Tampoco el hecho de que no exista unanimidad o total consenso entre los grupos parlamentarios afecta a la legalidad del procedimiento. Según doctrina constitucional consolidada “*la falta de consenso entre los grupos parlamentarios en orden a la tramitación de una proposición de ley no afecta a la constitucionalidad de dicha tramitación siempre que la decisión haya sido adoptada por el órgano facultado para ello y por la mayoría reglamentariamente establecida*” (STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 9). Además se añade que la decisión de recurrir a un procedimiento parlamentario 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*” (SSTC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 7, y 238/2012, FJ 4).

Debe resaltarse que en el presente supuesto la aplicación del Art.81.3 RPC, tanto en cuanto a la alteración del orden del día e inclusión de un nuevo asunto como en relación a la posible supresión de trámites, se decidió por mayoría absoluta del Parlamento catalán, aunque la decisión de alteración del orden del día no requiere tal mayoría sino únicamente la de supresión de trámites. Con ello se permite que exista un amplio consenso sobre el procedimiento a seguir y, evidentemente, en la supresión de trámites parlamentarios debe respetarse el núcleo esencial de los derechos que conforman la configuración legal del “*ius in officium*”, entre los cuáles no se halla el derecho a la solicitud de un dictamen, por lo cual puede afirmarse que se han respetado tales derechos.

En relación a las alegaciones de la parte recurrente relativas al *Informe de los letrados de 21 de junio de 2017* debe decirse que este informe jurídico no tenía por objeto la tramitación legislativa de la ley del referéndum sino otro muy distinto como es la reforma del reglamento de la cámara, aunque se incluye una referencia al Art.81.3 RPC y es por esta razón que la parte recurrente alude al mismo. En este informe los letrados remarcan que, en ciertos casos, y según la interpretación que se hiciera, la inclusión en el orden del día de un asunto podría no resultar compatible con los derechos básicos de los diputados por lo que, y cito literal, “*debe respetarse en todo caso la previa admisión a trámite de la iniciativa de que se trate y el derecho de presentación de enmiendas*”. Estos son los derechos que en dicho informe jurídico se señalaron como básicos para el supuesto de inclusión de un nuevo asunto en el orden del día.

En el presente caso se respetaron dichos derechos tanto la previa admisión a trámite como el derecho de presentación de enmiendas. En ningún momento se consideró como derecho básico en dicho informe jurídico el derecho de solicitud de un dictamen, que no es, por otro lado, preceptivo ni vinculante, según la normativa aplicable en el presente supuesto.

Es decir, del *Informe de los letrados de 21 de junio de 2017* puede concluirse que, en su opinión, no cualquier omisión de un trámite incide en el *ius in officium* de los diputados y, por tanto, en una vulneración de derechos fundamentales sino sólo la omisión de aquellos que vienen definidos como su núcleo esencial.

Además, la jurisprudencia constitucional al considerar que el *ius in officium* es un derecho de configuración legal no considera que pueda existir vulneración de ningún derecho fundamental **sin infracción de la norma**, en este caso, reguladora del procedimiento y como se ha remarcado en el presente supuesto se siguió el procedimiento previsto en el 81.3 RPC, sin que haya podido ser acreditada la infracción de dicha norma.

Por otra parte, existen diversos ejemplos parlamentarios, durante la presente legislatura del Parlamento de Cataluña, en los que se ha utilizado dicho artículo para



alterar el Orden del día e incluir nuevos puntos suprimiendo determinados trámites reglamentarios como son la *Resolución 663/XI del PC sobre el saqueo del Palau de la Música Catalana* impulsada por el Grupo Parlamentario de *Catalunya Sí que es Pot*, la *Resolución 662/XI del Parlamento de Catalunya, sobre la acusación formulada por el Consorcio del Palau de la Música catalana en el juicio penal del caso Palau* impulsada por la *CUP-Crida Constituent* o la *Resolución 707/XI del Parlamento de Catalunya, sobre la minería de la comarca del Bages* impulsada por el GP de *JxSI*, GP *Ciutadans*; GP *Socialista*; GP de *Catalunya Sí que es Pot* y el GP del *PPC*. En ninguno de estos casos, habiendo existido la supresión de trámites parlamentarios, y, por tanto, aplicación del mismo artículo 81.3 RPC, se consideró que hubiera existido vulneración del 23.2 CE.

### **Tercera. Naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario, autonomía parlamentaria y los principios de restricción y margen de apreciación del Tribunal Constitucional.**

Los reglamentos parlamentarios son la suprema expresión de la autonomía organizativa y de funcionamiento de las Cámaras. El carácter de norma básica y estructural que ostenta el Reglamento atribuye a esta norma una función, incluso, sustantiva que más allá de los aspectos procedimentales. Así lo recoge el Art.59 del EAC al atribuir al Reglamento un papel determinante en la regulación del denominado estatuto de los diputados, donde se incluyen sus derechos y deberes y la intervención de los grupos parlamentarios en el ejercicio de las funciones parlamentarias.

En este sentido se ha expresado este Alto Tribunal al manifestar que a los reglamentos corresponde “una función ordenadora de la vida interna de las Asambleas con el fin de configurar su propia organización y funcionamiento, incluyendo la regulación de los derechos y las 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, haciendo de doctrina anterior).

Los reglamentos parlamentarios son, además, el instrumento mediante el cual se articula y expresa la función representativa de los diputados y diputadas y, en este sentido, son materialmente la principal norma configuradora del *ius in officium* parlamentario.

Es así que, según la doctrina constitucional, los reglamentos parlamentarios son normas primarias en el sentido que desarrollan directamente la Constitución y el Estatuto y desde el punto de vista normativo equiparables a leyes, lo que permite su impugnación directa y completa y un control pleno de su constitucionalidad mediante el correspondiente recurso tal como recoge el Art.27.2 d LOTC (SSTC 118/1988, de 20 de junio, FJ 3, y 101/2008, de 24 de julio, FJ 2).

Aunque, evidentemente, son disposiciones sometidas a lo establecido en la CE y, en el caso del PC, a lo previsto en el EAC, este Alto Tribunal también ha precisado que:

“no es en modo alguno exigible, en virtud de los mandatos constitucionales, que las instituciones legislativas de las Comunidades Autónomas deban adecuar su estructura, funcionamiento y organización a las correspondientes de las Cortes Generales, ni que deban aplicarse a las Cámaras legislativas de las Comunidades Autónomas, en forma directa o supletoria, las normas constitucionales que regulen la organización y funcionamiento de las Cortes Generales, entre ellas el Art.79.2” (Ibidem, FJ 6).

Es por ello que siendo el RPC una fuente normativa integrada por normas producidas por el mismo Parlamento, en base a su poder autoorganizador, debe ser respetado en su integridad y frente a él los demás poderes del Estado deben ejercitar la regla del autocontrol o “*self restraint*”, precisamente, para respetar, en su enjuiciamiento, una norma como el reglamento parlamentario.

En este sentido cabe resaltar que el Art.81.3 del RPC se reproduce en casi todos los reglamentos tanto autonómicos como del Congreso de los Diputados y del Senado. Como regla general la regulación de la mayor parte de estos reglamentos establece que deberá existir unanimidad para la inclusión de un asunto en el Orden del Día que no haya cumplido con todos los trámites parlamentarios, pero en algunos casos, como en el caso del Parlamento de Galicia, ex art.72.4, la regla no es la de la unanimidad sino la de la mayoría:

*“A iniciativa de un Grupo Parlamentario o de la Xunta de Galicia, la Mesa del Parlamento podrá acordar **por mayoría** con la Junta de Portavoces y su Presidente, y atendiendo a razones de urgencia, la inclusión en el orden del día de un determinado asunto aunque no hubiere cumplido los trámites reglamentarios”.*

En relación con el Art.81.3 RPC dicho Reglamento aún es más flexible por cuanto sólo exige mayoría simple mientras que en el RPC se exige como regla general el cumplimiento de todos los trámites parlamentarios exceptuando el caso de un acuerdo explícito en sentido contrario **por mayoría absoluta**.

Dicho artículo no ha sido objeto de un recurso de inconstitucionalidad como tampoco el Art.72.4 del Parlamento de Galicia lo cual significa que se adecuan perfectamente tanto a la CE como a sus respectivos Estatutos de Autonomía. Ello es así, por dos razones: el respeto a la autonomía parlamentaria, ya comentado, y el respeto a la regla de las mayorías.

En relación a este segundo motivo debe decirse que el principio de las mayorías constituye la regla principal en un sistema democrático y la unanimidad constituye la excepción. La unanimidad no es una regla protectora de las minorías, sino, precisamente, al contrario, ya que suele ser utilizada para que cualquiera, ya forme parte de la mayoría o minoría, pueda vetar una decisión y, por tanto, bloquear el funcionamiento de un órgano. Es por ello que la regla general en un Estado de derecho es siempre la mayoría y la excepción la unanimidad siempre y cuando ello no implique la vulneración de derechos fundamentales, pero está claro que ello puede producirse tanto en un caso como en el otro por lo que será la casuística la que pueda determinar su existencia.

Lo que resulta indudable, como ha puesto de manifiesto el *Consell de Garanties Estatutàries*, es que **“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 ello 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 ha previsto” (Dictamen CGE 7/2017, de 6 de julio).**

En este sentido el Alto Tribunal **no ha censurado ningún modelo** ni ha cuestionado tampoco, por ejemplo, la técnica de la lectura única en el sentido de que vulnera el derecho de los diputados a presentar enmiendas, lo cual se produce en diversos reglamentos autonómicos. 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, no obstante, 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” (STC 27/2000, de 31 de enero, FJ 6 y 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 5).*

Este Alto Tribunal ha hecho una interpretación amplia del alcance del procedimiento de lectura única hasta el punto que ha considerado que no está vedada ninguna materia, por mucha relevancia o trascendencia constitucional que tenga. En este



sentido es de ver la STC 185/2016, de 3 de noviembre en relación a la modificación de la LOTC misma.

Además, incluso ha defendido la posibilidad de que el **contenido del *ius in officium sea distinto*** según el procedimiento legislativo:

*“Cada procedimiento tiene su singularidad, de lo contrario no se entendería la existencia de procedimientos diferentes, ordinarios y especiales: el *ius in officium* no tiene por qué tener el mismo contenido en cada procedimiento, sino que se modela de forma diferente, en función de las características de cada procedimiento. **Ello no equivale a que la Cámara haya impedido o coartado el desempeño de los derechos y facultades que acompañan al núcleo de la función representativa parlamentaria**” (ATC 118/1999).*

Por tanto, la cuestión principal no se centra tanto en analizar si es conforme a la legalidad constitucional mediante una mayoría parlamentaria suprimir algún trámite parlamentario, que lo es, en base al Art.81.3 RPC, sino en analizar cuál es, o cuales son, los trámites que se suprimen. Es decir, existen trámites que pueden resultar inocuos desde el punto de vista de la protección del núcleo esencial del *ius in officium* y, por el contrario, otros que no lo son por constituir trámites esenciales en el procedimiento legislativo cuya supresión comporta una restricción del derecho fundamental.

**Cuarta. Núcleo de la cuestión: inexistencia de un derecho fundamental a la obtención de un dictamen del CGE e inexistencia de restricción ilegítima.**

Esta parte es concedora de las SSTC 114/2017, de 17 de octubre de 2017 y 124/2017, de 8 de noviembre de 2017, en relación, respectivamente a la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017 de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación y de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2017 de 8 de septiembre de transitoriedad jurídica y fundacional de la República.

En las mismas se hace referencia a la incorrección del procedimiento legislativo utilizado y como ello redundaba en la inconstitucionalidad de dichas leyes por razones de orden formal, aparte de las razones de carácter sustantivo, para declarar su inconstitucionalidad. Y aunque, evidentemente, existe una conexión entre el presente asunto y, en concreto, el que finalizó con la STC 124/2017 (citada supra) no es menos cierto que, a criterio de esta parte, el análisis jurídico-procesal para determinar la vulneración del derecho fundamental contenido en el 23.2 debe ir más allá de considerar la infracción del procedimiento o de la existencia de un derecho ordinario, requiriendo también que dicha limitación en el derecho del diputado sea ilegítima y que el derecho sea considerado fundamental, lo que requiere en este caso determinar que el trámite del dictamen sea esencial en el procedimiento legislativo y que su eliminación haya resultado ilegítima, es decir, infringiendo la normativa aplicable, en este supuesto el Art.81.3 RPC.

En consecuencia, y para proceder al análisis de la cuestión nos remitimos a la doctrina constitucional al respecto. Según esta doctrina para que se produzca una vulneración digna de amparo constitucional deben cumplirse tres requisitos, sine qua non, de forma cumulativa:

1º Que se trate del **ejercicio de un derecho fundamental** de los incluidos entre los Artículos 14 a 29 más objeción de conciencia.

2º Que se produzca una vulneración de dicho derecho, entendiendo como tal una **restricción o limitación de su ejercicio**.

3º Que dicha restricción en el ejercicio del derecho sea **ilegítima**.

Esta parte considera que no se cumplen la totalidad de dichos requisitos por lo que no existe vulneración de un derecho fundamental y no ha lugar a la concesión del amparo constitucional.

### A. Ejercicio de un derecho fundamental

La parte recurrente alega la vulneración del Art. 23 CE, el denominado *ius in officium* de los parlamentarios. Para determinar si existe dicha vulneración habremos de examinar, en primer lugar, qué se entiende por *ius in officium* (a), cuál es su contenido (b), para, a continuación, analizar si ha sido vulnerado o restringido ilegítimamente (c).

a) En cuanto a la definición o concepto del “*ius in officium*”, debe resaltarse, entre muchas otras, la STC 88/2012, de 7 de mayo señalando que:

*“el derecho que consagra el art. 23.2 CE es un derecho de configuración legal y, en consecuencia, corresponde a los reglamentos parlamentarios “fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios, los cuales, una vez creados, quedan integrados en el estatuto propio de su cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, reclamar la protección del ius in officium que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren y, en concreto, hacerlo ante este Tribunal por el cauce del recurso de amparo, según lo previsto en el art. 42 de nuestra Ley Orgánica” [FJ 2].*

Además, en el Auto 181/2003, de 2 de junio de 2003 (Sección 4ª) se refleja muy claramente cuál debe ser el carácter de la violación o infracción del derecho fundamental estableciendo de forma clara y meridiana que debe tratarse de **razones que imposibiliten el ejercicio de una facultad propia:**

*“En este sentido conviene recordar que, para existir, una lesión de derechos fundamentales ha de ser, en todo caso, una lesión efectiva desde un punto de vista material, incluso en aquellos supuestos [...] en los que se invoca una lesión de un derecho sustantivo por parte de los poderes públicos. En particular, con referencia a los derechos reconocidos en el Art.23.2 CE, este Tribunal tiene declarado que, si bien pueden conocerse mediante el recurso de amparo lesiones de derechos fundamentales que tengan su origen en las actuaciones de los órganos de gobierno de la Cámaras parlamentarias, tales violaciones no vienen determinadas por una posible conculcación de las normas reglamentarias, sino por razones sustantivas de carácter material que imposibiliten el ejercicio de una facultad propia del cargo (STC 81/1991, de 22 de abril, FJ 3).*

b) En cuanto al contenido del *ius in officium* o derechos fundamentales que conforman su núcleo esencial.

No todos los derechos reconocidos a los diputados, en este caso ya sea en la CE, en el EAC o bien en el RPC, poseen el carácter de derechos fundamentales y, por tanto, tienen la posibilidad de recurso de amparo, sino sólo aquellos que poseen relevancia constitucional.

El derecho consagrado en el Art.23 CE es un **derecho de participación política** y con su protección se pretende garantizar, precisamente, **el ejercicio de las facultades o atribuciones** que la Jurisprudencia ha ido definiendo como integrantes del mismo, el denominado **núcleo esencial del “ius in officium”**.

La STC 119/2011 de 5 de julio explicita su contenido:

*“En efecto, el derecho de participación, el ius in officium afecta a toda una serie de situaciones de los parlamentarios en las que los órganos rectores de las Cámaras deben respetar la función representativa no por tratarse de facultades meramente subjetivas de quienes desarrollan esa función sino como facultades que lo que permiten es ejercer correctamente a los representantes populares dicha representación participando en la función legislativa. Esto impone hacer posible la **presentación de propuestas legislativas, la discusión en el debate parlamentario público sobre los temas sobre los que versa ese debate interviniendo en el mismo la mejora de los textos mediante la introducción de enmiendas, y respetar su derecho a expresar su posición mediante el derecho de voto**” (FJ 9).*

Es decir, los derechos considerados fundamentales incluidos en el “*ius in officium*” son, únicamente, los siguientes: **la iniciativa legislativa, la discusión en el debate parlamentario, la introducción de enmiendas y el derecho de voto.**

Ello significa que únicamente **la restricción ilegítima** de uno de estos derechos conllevará la vulneración de un derecho fundamental y, por tanto, la legitimación activa para reclamar el amparo constitucional. Fuera de estos derechos será posible el control por la vía de la legalidad ordinaria pero no existirá la vía del amparo.

El derecho a la obtención de un dictamen por parte del CGE, siendo discutible su existencia, no se halla tampoco dentro del grupo de los derechos fundamentales integrados en el núcleo esencial del “*ius in officium*” y no puede considerarse una **facultad propia de un diputado**. El dictamen del CGE no es un elemento esencial del procedimiento legislativo seguido y, aunque así fuera, para el supuesto de seguir el procedimiento legislativo ordinario el derecho a su solicitud u obtención no forma parte del “*ius in officium*” ya que no constituye un derecho fundamental.

Como señala Pedro Cruz Villalón, en un artículo sobre el amparo “*la correcta aplicación del derecho de los derechos fundamentales sólo puede reclamarla quien entienda que no se ha reconocido el derecho subjetivo reconocido en la norma (amparo), no quien entienda que no se ha reconocido un derecho que no se contiene en la norma (contra amparo)*” (Rev. Española de Derecho Constitucional, Año 14, núm.41, Mayo-Agosto 1994, p.14).

Así lo señala también el Informe Jurídico de los letrados aportado por la contraria en el que, literalmente, se dice “*las infracciones de procedimiento no siempre determinan la vulneración del Derecho fundamental del Art.23, pero sí que la determinan aquellas que afecten derechos que, en función de la iniciativa de que se trate, puedan considerarse como básicos de la función representativa parlamentaria*”.

Analicemos a continuación si se ha producido restricción de algún derecho y si la misma ha sido ilegítima.

#### **B. Existencia de restricción ilegítima de un derecho comprendido en el *ius in officium*.**

Además del ejercicio de un derecho fundamental, que ya se ha argumentado que no existe, debería existir vulneración del mismo mediante una **restricción, perturbación o limitación** del ejercicio del mismo por parte de la Mesa del Parlamento y que la misma sea **ilegítima, ello es, que sea contraria a las normas que resulten aplicables.**

Esta es la doctrina de este Tribunal, como puede verse en la **STC 44/2010 de 26 de julio** al afirmar, en un caso similar lo siguiente:

*“Por esta razón, para apreciar la existencia de una vulneración de los derechos fundamentales de los representantes políticos contenidos en el Art.23.2 CE es necesario que se haya producido una **restricción ilegítima de los derechos y facultades que les reconocen las normas que resulten en cada caso de aplicación**”.*

En el presente supuesto debe analizarse si la imposibilidad de obtener un dictamen del CGE por parte de la recurrente genera una restricción ilegítima de un derecho fundamental. Para ello debemos hacer referencia a la regulación de la solicitud de dictamen al CGE.

#### **– Regulación de la solicitud de dictamen: supuestos previstos y trámites para su solicitud. EAC, RPC y Ley CGE.**

*Como ya se ha remarcado anteriormente el derecho que consagra el art. 23.2 CE es un derecho de configuración legal y, en consecuencia, corresponde a los **reglamentos parlamentarios “fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios” (STC 88/2012, cit. Supra).***

En el RPC no aparece una regulación directa de los supuestos en qué puede solicitarse dictamen del CGE y aparece regulado sólo de forma indirecta y parcialmente. Aparece en el Art.120 RPC, dentro de la regulación del procedimiento legislativo

común, para establecer que cuando se recibe el Dictamen por el Parlamento debe publicarse y se abre un plazo para la presentación de enmiendas. También aparece una previsión en el Artículo 144.6 y la Disposición Adicional del RPC en relación a los textos consolidados y, por último, una previsión reglamentaria en el Art.174.2 en relación a los recursos de inconstitucionalidad. De ello puede inferirse que no existe una previsión reglamentaria de que el dictamen del CGE sea preceptivo de forma general, lo cual resultaría contrario al propio EAC que establece una enumeración taxativa y limitativa de los supuestos en que es preceptivo.

Por su parte, en el EAC se fijan dos tipos de supuestos en los que se solicita dictamen:

a) El grupo de supuestos del Art.76.2. Se establece, literalmente, que el CGE “**puede dictaminar** en los términos que establezca la ley”. Es por ello una facultad y el dictamen no se considera preceptivo.

b) El grupo de supuestos del Art.76.3. Se establece, literalmente, que el CGE “**debe dictaminar**” y enumera de forma taxativa y limitativa únicamente tres supuestos en los que debe solicitarse, obligatoriamente, dicho dictamen antes de acudir al Tribunal constitucional, y, por tanto, es preceptivo:

– Interposición del recurso de inconstitucionalidad por el Parlamento o por el Gobierno.

– Interposición de conflicto de competencia por el Gobierno.

– Interposición de conflicto en defensa de la autonomía local.

Así lo establece también la ley del Consejo de Garantías Estatutarias, en su art.17.2, que **únicamente establece la obligatoriedad del dictamen en los supuestos establecidos en el Art.16.2, referidos, con similar redactado, a los supuestos ya indicados del 76.3 EAC**. En el presente caso no nos hallamos en el grupo de supuestos del 76.3 EAC en que el CGE “debe dictaminar” sino en el grupo de supuestos en los cuales el CGE “puede dictaminar en los términos que establezca la ley” y, por tanto, si el CGE tampoco establece que sea preceptivo el trámite no puede ser considerado esencial en el presente caso.

También en el Art.77.3 EAC existe la previsión de que pueden ampliarse por ley las funciones dictaminadoras del CGE sin tener carácter vinculante. Y en este sentido deben entenderse algunas de las facultades que otorgan los Arts.26 y siguientes de la LCGE en el bien entendido que las mismas nunca podrán ir más allá de lo que establece el propio EAC en el sentido de que, si bien se puede ampliar el ámbito material de su función dictaminadora, lo que no se podrá es modificar el carácter preceptivo o no del dictamen ni tampoco su falta de carácter vinculante en todo caso y en base a los Artículos 76 y 77 EAC.

En el presente supuesto y mediante la votación en el Pleno de aplicar el Art.81.3 RPC se decidió cuáles eran los trámites que debían cumplirse y cuáles se podían suprimir. Entre estos últimos se hallaba el trámite de la solicitud del dictamen al CGE. Esta es la regulación, por tanto, que se aplica de forma preferente dado el carácter de norma primaria y específica del Reglamento para la regulación del procedimiento legislativo en relación a la LCGE.

Aparte de que el dictamen no era preceptivo en este caso por no aplicarse el procedimiento legislativo común la parte recurrente, dicho sea ello con el debido respeto y a efectos de estricta defensa procesal, carecía de legitimidad para ello porque no se habían cumplido los trámites establecidos en la propia ley del CGE para ser parte legitimada, a saber, la certificación del Acuerdo de la Mesa acordando su solicitud.

La parte recurrente manifiesta en el recurso que se negó el derecho de los diputados a conocer la opinión del citado órgano antes de su votación como prevén los artículos 16 y 23 del CGE. Dichos artículos no prevén dicho derecho como se argumentará.

En primer lugar, existe un derecho en el procedimiento legislativo común de efectuar la solicitud y la misma debe aprobarse por la Mesa del Parlamento para que sea efectiva. Es decir, no existe el derecho de “conocer la opinión” sino, únicamente, el de efectuar la solicitud, pero la realidad es que en el presente supuesto no nos hallamos en el procedimiento legislativo común sino en la aplicación del Art.81.3 por el que, mediante votación en el Pleno, dicho trámite fue suprimido.

En segundo lugar, este derecho a conocer la opinión, que no existe como tal derecho, tampoco está regulado en el Art.16 LCGE puesto que éste regula únicamente las materias objeto de dictamen por parte del CGE y no un derecho a obtener un dictamen sin el cumplimiento de los trámites legales previstos. Tal como establece el Art.17.1 LCE el CGE sólo emite sus dictámenes a solicitud formal de **parte legitimada y ésta solicitud sólo es preceptiva en los tres supuestos señalados en el Art.76.3 EAC, entre los cuales no se halla el presente supuesto.** De conformidad con el Art.24 LCGE la solicitud de dictamen debe acompañarse con el Certificado del Acuerdo de solicitud del dictamen y debe hacer constar el cumplimiento de los requisitos exigidos para solicitarlo. En el presente supuesto no se cumplió con ninguno de estos requisitos.

Y, en tercer lugar, en cuanto al Art.23 LCGE prevé la legitimación para solicitar el dictamen por una décima parte de los diputados, pero siguiendo la tramitación del Art.24 LCGE que requiere un Certificado del Acuerdo de Solicitud del dictamen, que sólo puede emitir la Mesa del Parlamento, en base al Art.37.3 d), como órgano competente para calificar los escritos y documentos y declarar su admisión o inadmisión a trámite.

En cuanto a la mención que hace el “Acuerdo” al sometimiento a las garantías de control, debe significarse que en ningún momento se ha omitido ningún control de legalidad ni a priori ni a posteriori por cuanto la solicitud de dictamen al CGE debe realizarse, de forma obligatoria, en los supuestos tasados legalmente y en los demás casos cuando así lo acuerde la Mesa. En este segundo supuesto el control de oportunidad de dicha decisión está en manos de la Mesa que es el órgano competente para calificar y declarar o no la admisión a trámite en base al Art.37.3 d) y, por tanto, no puede ser una minoría, por muy respetable que sea, la que imponga su criterio en cuanto al procedimiento legislativo a seguir. La protección de la legalidad se produce a través del seguimiento del procedimiento reglamentario establecido y el respeto de las mayorías parlamentarias existentes ya que la solicitud de un dictamen al CGE y su obtención de forma preceptiva en cualquier caso **no constituye un elemento inherente del ius in officium de los diputados.**

No pueden obviarse dos detalles esenciales en el presente asunto:

1º Que el Art. 81.3 RPC no está afectado por ningún vicio de inconstitucionalidad.

2º Que el trámite de la solicitud de un dictamen o uno de análogo no ha sido nunca considerado que forme parte del núcleo esencial del *ius in officium* de los diputados por parte de la doctrina constitucional. Dicho derecho no se halla establecido como tal ni en el propio RPC, ni en el EAC, ni en la CE ni tampoco, como sería lógico si existiera, se ve reflejado en la jurisprudencia de este Alto Tribunal sobre el derecho de participación política ex Art.23 CE.

En conclusión, la parte recurrente no estaba legitimada para solicitar un dictamen del CGE porque a pesar de que el Art.23 b) LCGE establece que una décima parte de los diputados están legitimados para efectuar la solicitud ello no puede hacerse directamente sino a través del procedimiento legal previsto para ello que exige un previo acuerdo de la Mesa en tal sentido que en este caso no se produjo por cuanto la misma ya señaló que el Pleno había votado, en base al Art. 81.3 RPC, la supresión de dicho trámite.



– **Actuación conforme al reglamento (ausencia de infracción): no se infringe el RPC que es la ley reguladora preferente del procedimiento legislativo.**

No existe infracción normativa por cuanto el procedimiento legislativo que se aplica es el derivado de las decisiones adoptadas en el Pleno en base al Artículo 81.3 que permite, por un lado, la alteración del Orden del Día y adición de un nuevo asunto y, por otro, la supresión de trámites parlamentarios. En base a este artículo se produce un acuerdo del Pleno, por mayoría absoluta, por el que se exime de la necesidad de solicitar dictamen al CGE. Ello significa que aún en el caso de considerarse la solicitud de dictamen un trámite parlamentario incardinado en el núcleo esencial del “*ius in officium*” y, por tanto, un derecho fundamental no existiría la vulneración por cuanto no ha sido ilegítima sino acorde con el Reglamento de la cámara.

– **Incumplimiento del requisito del ejercicio de una facultad propia**

En el Auto 181/2003 de 2 de junio de 2003 (Sección 4ª) ya citado se refleja muy claramente cuál debe ser el carácter de la violación o infracción del derecho fundamental estableciendo de forma clara y meridiana que debe tratarse de razones que imposibiliten el ejercicio de una facultad propia. Como ya se ha argumentado **no es una facultad propia del estatuto de un diputado, según el RPC, la obtención de un dictamen del CGE.**

**Quinta. Falta de trascendencia constitucional.**

De conformidad con nuestra tesis no existe vulneración de ningún derecho fundamental por lo que huelga acreditar que el supuesto revista trascendencia constitucional ya que no opera.

Esta parte considera que el objetivo último del recurso no es el amparo de un derecho fundamental inexistente sino el de ser coherente con la tesis defendida en sede parlamentaria de que la no tramitación de la solicitud de dictamen vulneraría un derecho fundamental.

La pretensión básica de la contraria se manifiesta, lisa y llanamente, en el encabezamiento del escrito de interposición del Recurso de amparo al manifestar que el mismo se plantea contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 6 de septiembre de 2017, que como ha resultado acreditado a lo largo de este escrito, no ha restringido, limitado ni perturbado ilegítimamente el contenido material del derecho de iniciativa legislativa de la parte recurrente puesto que no inadmite en ningún momento la solicitud de dictamen sino que manifiesta que la Mesa no puede resolver sobre una cuestión ya decidida por el Pleno como es la supresión de este trámite parlamentario.

Es por ello que, de conformidad con las alegaciones efectuadas, y a criterio de esta parte, no existe vulneración de ningún derecho fundamental por cuya razón no puede existir trascendencia constitucional y no cabe el amparo constitucional.

En virtud de las alegaciones efectuadas, al Tribunal Constitucional

**Solicita**

Que, teniendo por presentado, en tiempo y forma, el presente escrito de **CONTES-TACIÓ AL RECURSO DE AMPARO 4340-2017C**, interpuesto por los diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Parlamento de Cataluña contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 7 de septiembre de 2017, se sirva admitirlo, y previos los trámites legales pertinentes, dicte en su día Sentencia en la que, de conformidad con los fundamentos legales de esta parte declare lo siguiente:

**Primero.** No haber lugar al otorgamiento de amparo en el presente procedimiento de Recurso de Amparo número 4340-2017C promovido por el Grupo Socialista del Parlamento de Cataluña, con relación al Acuerdo de la Mesa del Parlamento de 7 de septiembre de 2017 que inadmite la solicitud de dictamen del “*Consell de Garanties Estatutàries*”, por la inexistencia de vulneración del derecho fundamental a

la participación política del 23.2 CE con el resto de pronunciamientos favorables a esta representación.

**Segundo.** La desestimación de las pretensiones a) c) y d) y del Segundo Otrosí contenidos en el escrito de interposición de recurso de amparo constitucional de la parte recurrente por resultar ya, en estos momentos, carentes de objeto, como ya ha acordado con respecto al Segundo Otrosí el ATC de 13 de noviembre en relación a este procedimiento.

Barcelona para Madrid, a 30 de noviembre de 2017

Mercè Arderiu Usart, letrada del Parlamento de Cataluña

---