



BUTLLETÍ OFICIAL DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

XI legislatura · període entre legislatures · número 564 · dijous 11 de gener de 2018

TAULA DE CONTINGUT

4. Informació

4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional

4.87.05. Recursos d'inconstitucionalitat interposats pel Parlament

Recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Parlament contra la Resolució de la Presidència del Senat, del 27 d'octubre de 2017, per la qual es publica l'Acord del Ple del Senat, pel qual s'aproven les mesures requerides pel Govern, a l'empara de l'article 155 de la Constitució espanyola, i els reials decrets de desenvolupament 380-00001/11

Al·legacions que formula el Parlament

3

4.87.10. Recursos d'inconstitucionalitat interposats contra lleis de Catalunya

Recurs d'inconstitucionalitat 4062/2017, interposat pel president del Govern de l'Estat, contra l'apartat segon de l'article 135 del Reglament del Parlament de Catalunya 381-00013/11

Sentència del Tribunal Constitucional

36

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

4. Informació

4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional

4.87.05. Recursos d'inconstitucionalitat interposats pel Parlament

Recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Parlament contra la Resolució de la Presidència del Senat, del 27 d'octubre de 2017, per la qual es publica l'Acord del Ple del Senat, pel qual s'aproven les mesures requerides pel Govern, a l'empara de l'article 155 de la Constitució espanyola, i els reials decrets de desenvolupament

380-00001/11

ALLEGACIONES QUE FORMULA EL PARLAMENT

Al Tribunal Constitucional

El letrado del Parlamento de Cataluña, obrando en nombre y representación de esta cámara, según se acredita mediante la oportuna certificación del Acuerdo de la Mesa de 17 de enero de 2017, y en cumplimiento de la Resolución 818/XI, adoptada por el Pleno de la Diputación Permanente de 27 de diciembre de 2017 (BOPC n.º 563), según se acredita mediante la certificación que se acompaña con el presente escrito en documento adjunto, comparece ante el Tribunal Constitucional y como mejor en derecho proceda

Dice:

Que, mediante el presente escrito, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 162.1.a de la Constitución española (CE), 61.e y 76.3 del Estatuto de autonomía de Cataluña (EAC) y 79 y 32.2 de la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), interpone recurso de inconstitucionalidad contra:

a) El Acuerdo del Pleno del Senado, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución, publicado mediante Resolución de 27 de octubre de 2017 de la presidencia del Senado (BOE n.º 260, de 27 de octubre de 2017).

b) Todas las disposiciones que se han dictado, sin solución de continuidad, en desarrollo o como complemento o adición de las medidas mencionadas, por constituir una unidad normativa, y singularmente:

– El Real decreto 942/2017, de 27 de octubre, por el que se dispone, en virtud de las medidas autorizadas con fecha 27 de octubre de 2017 por el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución, el cese del M. H. Sr. Presidente de la Generalitat de Cataluña, don Carles Puigdemont i Casamajó, (BOE n.º 261, de 28 de octubre de 2017) y el Real decreto 943/2017, de 27 de octubre, por el que se dispone, en virtud de las medidas autorizadas con fecha 27 de octubre de 2017 por el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución, el cese del Vicepresidente de la Generalitat de Cataluña y de los Consejeros integrantes del Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña, (BOE n.º 261, de 28 de octubre de 2017).

– El Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, por el que se designa a órganos y autoridades encargados de dar cumplimiento a las medidas dirigidas al Gobierno y a la Administración de la Generalitat de Cataluña, autorizadas por acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre de 2017, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución (BOE n.º 261, de 28 de octubre de 2017).

– El Real decreto 945/2017, de 27 de octubre, por el que se dispone, en virtud de las medidas autorizadas con fecha 27 de octubre de 2017 por el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Consti-

tución, la adopción de diversas medidas respecto de la organización de la Generalitat de Cataluña, y el cese de distintos altos cargos de la Generalitat de Cataluña (BOE n.º 261, de 28 de octubre de 2017).

– El Real decreto 946/2017, de 27 de octubre, de convocatoria de elecciones al Parlamento de Cataluña y de su disolución (BOE n.º 261, de 28 de octubre de 2017).

– El Real decreto 954/2017, de 31 de octubre, por el que se dispone, en virtud de las medidas autorizadas con fecha 27 de octubre de 2017 por el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución, la adopción de diversas medidas respecto de la organización de la Generalitat de Cataluña y el cese de distintos altos cargos de la Generalitat de Cataluña (BOE n.º 266, de 2 de noviembre de 2017); el Real decreto 983/2017, de 10 de noviembre, por el que se nombra, en virtud de las medidas autorizadas con fecha 27 de octubre de 2017 por el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución, Directora General de Modernización de la Administración de Justicia de la Generalitat de Cataluña a doña Rosa Anna Castillo i Picas (BOE n.º 274, de 11 de noviembre de 2017); el Real decreto 990/2017, de 17 de noviembre, por el que se nombra, en virtud de las medidas autorizadas con fecha 27 de octubre de 2017 por el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución, Director General de Centros Concertados y Centros Privados de la Generalitat de Cataluña a don Miquel Mateo García (BOE n.º 280, de 18 de noviembre de 2017); la Orden INT/1038/2017, de 28 de octubre, por la que se dispone el cese de don Josep Lluís Trapero Álvarez en la plaza de la categoría de Mayor de la Escala Superior del Cuerpo de Mossos d'Esquadra, para la que fue nombrado por Resolución INT/774/2017, de 11 de abril (BOE n.º 262, de 28 de octubre de 2017); la Orden ECD/1142/2017, de 22 de noviembre, por la que se nombra, en virtud de las medidas autorizadas con fecha de 27 de octubre de 2017, por el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución, Presidente del Consejo de Dirección del Consorcio de Educación de Barcelona (BOE n.º 286, de 24 de noviembre de 2017); la Orden INT/1074/2017, de 7 de noviembre, sobre delegación de funciones en órganos del Departamento de Interior de la Generalitat de Cataluña, en virtud de las medidas autorizadas con fecha de 27 de octubre de 2017 por el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución (BOE n.º 271, de 8 de noviembre de 2017); la Orden PRE/255/2017, de 30 de noviembre, de delegación de competencias de la persona titular del Departamento de la Presidencia a favor de la persona titular de la Secretaria General de la Presidencia (Orden de 30 de noviembre, publicada en el BOE n.º 294, de 4 de diciembre de 2017), y la Orden HFP/1102/2017, de 16 noviembre, sobre operaciones contables de cierre del ejercicio presupuestario de 2017 (BOE n.º 279, de 17 de noviembre de 2017).

– El Real Decreto 953/2017, de 31 de octubre, por el que se dictan normas complementarias para la realización de las elecciones al Parlamento de Cataluña 2017 (BOE n.º 267, de 3 de noviembre de 2017).

Que, con relación al referido Acuerdo del Pleno del Senado, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución, el Consejo de Garantías Estatutarias ha emitido el preceptivo dictamen (DCGE 14/2017, de 5 de diciembre), según certificado que se adjunta, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 76.3 del Estatuto de autonomía de Cataluña.

Y basa el presente recurso en las siguientes

Alegaciones

I. Objeto y procedibilidad del recurso de inconstitucionalidad

Primera. Objeto del recurso. La naturaleza, como disposición normativa con fuerza de ley, de la Resolución de 27 de octubre de 2017, de la presidencia del Senado, por el que se publica el Acuerdo del Pleno del Senado por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone en primera instancia contra la Resolución de 27 de octubre de 2017, de la presidencia del Senado, por el que se publica el Acuerdo del Pleno del Senado, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución (BOE n.º 260, de 27 de octubre de 2017). En este, y con una discutible técnica jurídica, se integra el contenido del previo Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017 (BOE n.º 260, de 27 de octubre de 2017) «por el que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución, se tiene por no atendido el requerimiento planteado al M. H. Sr. Presidente de la Generalitat de Cataluña, para que la Generalitat de Cataluña proceda al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y a la cesación de sus actuaciones gravemente contrarias al interés general, y se proponen al Senado para su aprobación las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y para la protección del mencionado interés general», que se incluye como anexo de la Orden PRA/1034/2017, de 27 de octubre, publicada, igualmente, en el BOE de 27 de octubre de 2017.

El contenido del referido Acuerdo del Pleno del Senado contiene dos grandes cuestiones: por un lado, la constatación por parte de esa cámara del incumplimiento de las obligaciones constitucionales y la realización de actuaciones gravemente contrarias al interés general por parte de las instituciones de la Generalitat de Catalunya, así como la desatención del requerimiento formulado por el presidente del Gobierno del Estado; por otro, la adopción propiamente dicha de las medidas incluidas en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre y publicadas, como ya se ha señalado, en la Orden PRA/1034/2017, con una serie de condicionamientos y modificaciones que deben colegirse del previo Acuerdo del Consejo de Ministros.

De ahí que, dado que el mencionado Acuerdo del Pleno del Senado se ha convertido al fin y al cabo en la aprobación de las medidas requeridas previamente por el Gobierno del Estado, el presente recurso comprende, también, el contenido del Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2017, teniendo en cuenta, claro está, las modificaciones introducidas por el Senado.

2. La Resolución de 27 de octubre de 2017, de la presidencia del Senado, por el que se publica el Acuerdo del Pleno del Senado, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución, es, al menos formalmente, un acto desprovisto del rango de ley. Y ello es relevante por cuanto, como es sabido, el art. 27 LOTC determina que solo son susceptibles de recurso de inconstitucionalidad las «disposiciones normativas y actos del Estado con fuerza de ley».

Con todo, estimamos que el cauce de revisión jurisdiccional del acuerdo adoptado por el Senado, por el cual se ha autorizado al Gobierno del Estado a adoptar medidas respecto de la Generalidad, no puede ser otro que el de la formulación de un recurso de inconstitucionalidad ante este tribunal.

Ciertamente, no existe ninguna previsión expresa en este sentido en nuestro ordenamiento jurídico ni tampoco constan precedentes al respecto del concreto ordenamiento constitucional. No obstante, como han puesto de relieve distintos sectores doctrinales que han examinado el mecanismo constitucional de ejecución forzosa *ex art. 155 CE*, esta modalidad de acuerdos del Senado reviste en realidad el carácter de ley formal y es plenamente recurrible ante este tribunal. A estos efectos, debe

tenerse en cuenta que se trata de un acto de naturaleza parlamentaria que supone un desarrollo directo de la Constitución, de carácter singular y extraordinario, a través del cual, por una parte, se efectúa un control parlamentario sobre el Gobierno de la Generalidad y, por otra, se confiere legitimidad democrática a la adopción de medidas de carácter extraordinario.

En efecto, lo relevante a efectos del presente recurso es que el acuerdo de autorización del Senado no conlleva exclusivamente la habilitación al Gobierno del Estado para adoptar determinadas medidas, sino que atribuye una función plenamente normativa o de regulación a dichas medidas. No en vano, la propia Constitución confiere a ese acuerdo del Senado una fuerza extraordinaria, por la capacidad que reconoce a esta cámara de alterar sustancialmente las relaciones de carácter inter-institucional en el marco del estado autonómico y, en especial, el ejercicio de competencias cuya titularidad ha establecido el bloque de la constitucionalidad, operando incluso modificaciones en el ordenamiento jurídico. Con lo que, pese a tratarse de medidas temporales o transitorias, esa capacidad de alterar el ordenamiento vigente no puede por menos que equipararse a la fuerza de una ley. Por otra parte, resulta evidente que la autorización del Senado produce efectos jurídicos al otorgar cobertura legal a la ulterior actuación desplegada por el Gobierno del Estado, ya que es a partir de dicha autorización que está facultado para adoptar las medidas que estime oportunas siempre que justifique su conformidad a derecho.

En otro orden de cosas, cabe señalar que la autorización del Senado en virtud del art. 155 CE comparte numerosas características con la autorización parlamentaria en el caso de los estados excepcionales (art. 55 y 116 CE), y especialmente con la autorización de la prórroga del estado de alarma que en su día dio lugar a diversos pronunciamientos de este tribunal, como se dirá. Con lo que puede establecerse una clara analogía con lo declarado por la reciente STC 83/2016, de 28 de abril, FJ 11 (BOE n.º 131, de 31 de mayo de 2016), acerca del *genus* de las autorizaciones del Congreso sobre los estados de alarma, excepción y sitio (art. 116 CE).

En efecto, la citada sentencia se remite al ATC 7/2012, de 13 de enero, en el que, con motivo del análisis de la naturaleza de esta suerte de decisiones del Parlamento, distintas de la ley parlamentaria, constata la existencia de decisiones, actos parlamentarios o resoluciones que, sin ser leyes o fuentes equiparadas a la ley, sí pueden, conforme a la propia Constitución, afectar a aquellas normas legales o asimiladas. Por lo que, si la Constitución y el ordenamiento habilitan a determinados actos, decisiones o resoluciones parlamentarias para modificar de tal modo la aplicación de las leyes, resulta indudable que tales actos, decisiones o resoluciones ostenten el «rango» o «valor de ley»:

«con estas locuciones “la Constitución primero, y luego la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, han querido acotar un *genus* de normas, decisiones y actos, del que serían especificaciones, además de la propia ley parlamentaria, otras fuentes en parte equiparadas a la misma por la propia Constitución, así como algunos actos, decisiones o resoluciones no identificados como tales ni en la Constitución ni en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, pero que si gozarían de aquel ‘valor’ o ‘rango’”».

Así pues, el citado ATC 7/2012 calificó un acto del Congreso de los Diputados de autorización parlamentaria de prórroga del estado de alarma como decisión parlamentaria con valor de ley, por repercutir en el régimen de aplicabilidad de determinadas normas jurídicas con condiciones e, incluso, con la posibilidad de suspenderlas y/o desplazarlas, concluyendo que la vía de impugnación pertinente es el recurso de inconstitucionalidad, con la legitimación que le es propia:

«[...] al poseer rango y valor de ley, pese a revestir la forma de decreto, sólo cabe impugnarlos, de acuerdo con el modelo de jurisdicción de nuestro ordenamiento jurídico, ante este Tribunal Constitucional a través de los procesos constitucionales previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del

Tribunal Constitucional, que tienen por objeto el control de constitucionalidad de las leyes, disposiciones y actos con fuerza o valor de ley [arts. 161 y 163 CE, 27.2.b LOTC].» (ATC 7/2012, FJ 3).

Y todo ello sin perjuicio, como es evidente, de que los actos y disposiciones que puedan dictarse en su aplicación puedan impugnarse igualmente ante la jurisdicción ordinaria competente en cada caso (art. 3.2 de la Ley orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio), y de que los órganos judiciales puedan, al enjuiciarlos, promover, si lo estiman, cuestión de inconstitucionalidad contra los actos, decisiones o resoluciones con valor de ley de los que son aplicación, cuando consideren que puedan ser contrarios a la Constitución.

Así las cosas, al parecer de esta parte, no hay ningún género de duda de que el Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre, objeto de impugnación mediante el presente recurso, es una decisión o acto parlamentario que, sin ser ley o fuente equiparada a la misma, puede, conforme a la Constitución, afectar a normas legales o asimiladas. El Acuerdo del Senado determina el marco jurídico de la intervención del Gobierno del Estado y las posibilidades de actuación de las instituciones autonómicas. Además de que su propósito es el de facultar al ejecutivo estatal para el desempeño de actuaciones que sin tal autorización serían contrarias al ordenamiento, pues, como es obvio, *prima facie*, la intervención de autoridades estatales en el ámbito de la competencia autonómica constituye una vulneración del bloque de la constitucionalidad, y muy señaladamente del principio de autonomía *ex* art. 2 CE y del sistema de distribución o reparto competencial.

Es el alcance de dicha posibilidad de autorización por parte del Senado la que deviene, pues, objeto de debate en este recurso, pues qué duda cabe que el acuerdo impugnado constituye una alteración particularmente intensa del marco ordinario de actuación del Estado y de la Generalidad de Cataluña. De modo que es el propio acuerdo impugnado el que, en virtud de su contenido y alcance, pretende desplegar efectos de modificación y alteración de las normas constitucionales y legales vigentes y, en consecuencia, el que fundamenta la necesidad de su inclusión en la esfera del control de constitucionalidad que se ejerce mediante el presente recurso.

Ex abundantia, existen otros buenos argumentos que esta representación no puede dejar de lado. Por una parte, pese a las evidentes diferencias con el caso que nos ocupa, por tratarse del procedimiento previsto en el título V LOTC, este tribunal al que nos dirigimos ya declaró en la STC 42/2014, de 25 de marzo, que una resolución parlamentaria, sin perjuicio de su «marcado carácter político», puede tener «carácter jurídico y, además, produce efectos de esta naturaleza», razón por la cual ha admitido, como es bien sabido, que pueda ser objeto de impugnación:

«[...] lo jurídico no se agota en lo vinculante. Pudiera sostenerse que la Resolución impugnada no tiene sobre la ciudadanía, el Gobierno de la Generalitat o el resto de las instituciones catalanas efectos jurídicos de otro tipo, como pudieran ser los de autorización o habilitación para actuar en determinado sentido, visto que ninguna norma del ordenamiento autonómico condiciona a la adopción por el Parlamento de un acto como el impugnado la validez de la acción del Gobierno o la actuación de la ciudadanía o de las instituciones. Pero el Tribunal, en primer lugar, entiende que el punto primero de la Resolución impugnada, en cuanto declara la soberanía del pueblo de Cataluña (”Soberanía. El pueblo de Cataluña tiene, por razones de legitimidad democrática, carácter de sujeto político y jurídico soberano”), es susceptible de producir efectos jurídicos, puesto que, insertado en el llamamiento a un proceso de diálogo y negociación con los poderes públicos (principio cuarto) encaminado a ”hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir para que los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña puedan decidir su futuro político colectivo” (parte inicial de la Declaración), puede entenderse como el reconocimiento en favor de aquellos a quienes se llama a llevar a cabo el proceso en relación con el

pueblo de Cataluña (especialmente el Parlamento de Cataluña y el Gobierno de la Generalitat), de atribuciones inherentes a la soberanía superiores a las que derivan de la autonomía reconocida por la Constitución a las nacionalidades que integran la Nación española. En segundo lugar, el carácter asertivo de la Resolución impugnada, que "acuerda iniciar el proceso para hacer efectivo el ejercicio del derecho a decidir", no permite entender limitados sus efectos en el ámbito parlamentario al terreno estrictamente político, puesto que reclama el cumplimiento de unas actuaciones concretas y este cumplimiento es susceptible del control parlamentario previsto para las resoluciones aprobadas por el Parlamento (art. 146.4 del Reglamento del Parlamento de Cataluña). En suma, este Tribunal considera que, sin perjuicio de su marcado carácter político, la Resolución 5/X tiene carácter jurídico y, además, produce efectos de esta naturaleza» (STC 42/2014, FJ 2).

Por otra parte, hay que traer a colación los trabajos parlamentarios para la aprobación del artículo 155 CE en el período constituyente. En efecto, si se examinan las enmiendas presentadas en el trámite correspondiente al Senado, se advierte un indudable ánimo favorable al control de constitucionalidad de este tipo de actos característicos de la vía coactiva o de coerción autonómica. Ciertamente, la mención expresa a la facultad de la comunidad autónoma de recurrir la decisión del Estado ante el Tribunal Constitucional fue eliminada en el último momento (no aparece ya en el Dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado), pero no es menos cierto que en el debate parlamentario se llegó a aducir que esa posibilidad era algo contingente y poco innovador en la medida en que el referido control se hallaba de forma inherente en la legitimación de los presidentes autonómicos para presentar el correspondiente recurso ante el Tribunal Constitucional (entonces art. 161 CE, actual art. 162.1.a CE).

Finalmente, en refuerzo de los argumentos favorables a la interposición del presente recurso por parte del Parlamento de Cataluña, como es lógico en el marco de un sistema de garantías que no debería consentir que un acto de la naturaleza del que se recurre quedase exonerado de control jurisdiccional, se añade que el Gobierno de la Generalidad se halla desprovisto de la posibilidad de interponer recurso de inconstitucionalidad contra el acuerdo impugnado, algo que, por cierto, ya verificó en su día de forma infructuosa, por ser juzgado como extemporáneo por este tribunal. Y ello, teniendo en cuenta que precisamente la aplicación de las medidas subsiguientes al Acuerdo del Senado ha supuesto su destitución, sin que por ello pueda adoptar el preceptivo Acuerdo de Gobierno, que, en su caso, y de forma paradójica, debería ser adoptado por el propio Gobierno del Estado promotor de las medidas contra las que nos dirigimos. Además, tampoco está al alcance del ejecutivo catalán la posibilidad de plantear un conflicto positivo de competencia contra el tantas veces repetido Acuerdo del Senado, debido a que, por su naturaleza de decisión o acto parlamentario, no cabe atribuir su autoría al Gobierno del Estado y, por tanto, no cabe la posibilidad de dirigir a este el previo requerimiento de incompetencia ni a ese mismo Gobierno disponer a estos efectos sobre un acuerdo del legislador.

3. Como se ha hecho constar en el encabezamiento, el presente recurso se dirige también contra todas las disposiciones normativas desplegadas por el Gobierno del Estado para la ejecución de las medidas autorizadas por el Senado, por entender que gozan de la misma fuerza de ley que el Acuerdo impugnado con carácter principal. Como bien ha puesto de relieve el Consejo de Garantías Estatutarias en su preceptivo dictamen previo a la interposición del presente recurso (DCGE 14/2017, de 5 de diciembre, FJ 2.3), la decisión parlamentaria que aprobó las medidas del Gobierno del Estado y los decretos y órdenes que las desarrollan constituyen una unidad normativa que puede ser impugnada en su conjunto ante el Tribunal Constitucional.

Ello significa que, entre la citada Resolución de la presidencia del Senado y los reales decretos y las órdenes que se han dictado (o puedan dictarse para la imple-

mentación del artículo 155 CE) no existe la misma relación que se da entre la ley y el reglamento que la complementa. Y ello es relevante por cuanto significa que estas disposiciones, aparentemente de rango reglamentario, son susceptibles de ser revisadas mediante el control de constitucionalidad de las leyes o las disposiciones y los actos con fuerza o valor de ley.

Y es que así lo ha entendido este tribunal en referencia al estado de alarma, cuya excepcionalidad, por las razones que han quedado expuestas, resulta plenamente extrapolable al caso que ahora se dirime:

«Si la Constitución y el ordenamiento habilitan a determinados actos, decisiones o resoluciones parlamentarias para modificar de tal modo la aplicación de las leyes, no es de dudar que tales actos, decisiones o resoluciones ostenten ese genérico ‘rango’ o ‘valor’ de ley que invoca para acotar su objeto el art. 42 LOTC, con la consecuencia de que los mismos son insusceptibles del recurso de amparo previsto en tal precepto y sólo cabe impugnarlos ante este Tribunal a través de los procesos constitucionales previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.» (ATC 7/2012, de 13 de enero, FJ 3, que posteriormente acogió la STC 83/2016, FJ 9).

A parecer del Tribunal Constitucional, cuando se trata de actos del Gobierno como órgano político y no como órgano de la Administración, su actuación no puede calificarse de meramente administrativa, y su control corresponde a la jurisdicción constitucional (STC 83/2016, FJ 11 y 12). Y todo ello, evidentemente, sin perjuicio de que, como también se ha dicho en otro momento, los actos que puedan dictar ulteriormente los órganos y autoridades designados, en sustitución o subrogación, para dar cumplimiento a las medidas, «puedan impugnarse ante la jurisdicción ordinaria en cada caso competente [...] y los órganos judiciales puedan, al enjuiciarlos, promover cuestión de inconstitucionalidad contra los Actos, decisiones o resoluciones con valor o rango de ley de los que son aplicación cuando consideren que puedan ser contrarios a la Constitución».

Segunda. Legitimación de la Generalidad de Cataluña para interponer el presente recurso

Corresponde determinar seguidamente si la disposición recurrida, y a la que hemos atribuido fuerza de ley, afecta al ámbito de autonomía de Cataluña, a fin de determinar si la Generalidad de Cataluña está legitimada para interponer el presente recurso de inconstitucionalidad.

Como es sabido, el art. 162.1.a CE legitima a «los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas» para interponer el recurso de inconstitucionalidad. Esa legitimación se halla delimitada materialmente por el art. 32.2 LOTC, que la relaciona con el supuesto de leyes estatales que «puedan afectar [al] propio ámbito de autonomía» de la Comunidad Autónoma. Se trata de un sistema de legitimación de *numerus clausus*, basado en razones de prudencia política y de seguridad y normalidad jurídica (ATC 6/1981, de 14 de enero, FJ 2), que incluye las cámaras parlamentarias autonómicas.

Dicho precepto constitucional fue desarrollado por el artículo 32.2 LOTC con respecto a las asambleas de las comunidades autónomas (y lógicamente también a los órganos colegiados ejecutivos), apartándose en cierta medida de la previsión constitucional, al reducir las facultades para interponer recurso de inconstitucionalidad en caso de que este se dirija contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado «que puedan afectar su propio ámbito de autonomía».

En un principio, el Tribunal Constitucional interpretó la restricción del citado art. 32.2 LOTC en un sentido estrictamente competencial (así, STC 25/1981, de 14 de julio), si bien muy pronto (STC 84/1982, de 23 de diciembre) inició una línea jurisprudencial de progresiva flexibilización de ese criterio, hasta el punto de que,

hoy en día, los condicionamientos materiales a la legitimación de las comunidades autónomas para impugnar leyes del Estado constituyen una verdadera excepción.

A decir de la STC 199/1987, de 16 de diciembre, «la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de la reivindicación de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico y, en este sentido, [...] se extiende a todos aquellos supuestos en que exista un punto de conexión material entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico, lo cual, a su vez, no puede ser interpretado restrictivamente» (FJ 1).

Así pues, la legitimación existe siempre que pueda establecerse dicho punto de conexión material entre la norma estatal y el ámbito competencial autonómico, puesto que el reconocimiento de la legitimación sirve a la finalidad del recurso de inconstitucionalidad, que es la depuración objetiva del ordenamiento jurídico, como han puesto igualmente de manifiesto las sentencias STC 199/1987, de 27 de febrero, FJ 1, y STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 1.

En el supuesto que nos ocupa, no sería necesario profundizar en la concurrencia o no de esta exigencia, dado que es del todo evidente la existencia de competencias de la Generalidad de Cataluña directamente concernidas con el Acuerdo del Senado y el resto de disposiciones impugnadas. Como ha señalado el Consejo de Garantías Estatutarias en su dictamen, bastaría con señalar que, en el presente recurso, el Parlamento cuya representación ostento actúa como institución pública afectada por el Acuerdo del Pleno del Senado que aprueba las medidas requeridas por el Gobierno, el cual, como ya se ha dicho, tiene fuerza o valor de ley y que, indudablemente, puede condicionar la actuación presente y futura de la Generalidad de Cataluña.

No obstante, se completa dicha argumentación, ni que sea de forma somera, recordando que, como dispone el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución, se tiene por no atendido el requerimiento planteado al presidente de la Generalidad de Cataluña, para proceder al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y a la cesación de sus actuaciones gravemente contrarias al interés general y se proponen al Senado la adopción de una serie de medidas para la protección del mencionado interés general (apdo. A), «[e]l artículo 155 se integra dentro de los mecanismos constitucionales que tienen por objeto garantizar el orden constitucional en el caso de incumplimiento de las obligaciones constitucionales por una Comunidad Autónoma o que atente gravemente contra el interés general».

Y es que, claro está, nos hallamos ante una norma excepcional (un acuerdo del Consejo de Ministros, una subsiguiente autorización del Senado y un conjunto de disposiciones normativas que emanan de lo anterior) que faculta al Estado a adoptar medidas para, se dice, restablecer el orden constitucional o, en su caso, para prevenir un grave daño al interés general causado por la Generalidad de Cataluña.

Así, como se desprende de la literalidad del apartado C de la parte dispositiva del Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de octubre, el Gobierno formuló el día 11 de octubre de 2017 un requerimiento previo, previsto en el art. 155 CE, al presidente de la Generalidad de Cataluña. Y en dicho requerimiento se exponían una serie de consideraciones al respecto de una serie de actuaciones llevadas a término por la propia Generalidad de Cataluña conducentes a la celebración de un referéndum sobre el futuro político de Cataluña, y se requería a la primera magistratura de Cataluña para que, en el supuesto caso de que alguna autoridad de la Generalidad hubiera declarado la independencia de esa comunidad, se revocara aquella declaración o se ordenara la revocación de la misma con el propósito de restablecer el orden constitucional y estatutario, ordenando la cesación de cualquier actuación dirigida a la promoción, adelanto o culminación del denominado proceso constituyente tendente a la declaración y proclamación de Cataluña como estado independiente, con cumplimiento íntegro de las resoluciones del Tribunal Constitucional.

Después de las respuestas dirigidas por el presidente de la Generalidad al presidente del Gobierno del Estado (en fechas 16 y 19 de octubre de 2017), el Consejo de Ministros, mediante Acuerdo de 27 de octubre de 2017, concluyó que no se había atendido su requerimiento previo y solicitó al Senado la debida autorización para adoptar una serie de medidas dirigidas a la Generalidad de Cataluña. Seguidamente, la Mesa del Senado admitió a trámite el referido requerimiento a los efectos previstos por el artículo 189 del Reglamento de la cámara alta (RS), disponiendo la constitución de una comisión *ad hoc* para tramitar tal iniciativa, así como otros acuerdos complementarios, fijando el calendario de una tramitación que culminó con la aprobación por el Pleno de las repetidas medidas propuestas por el Gobierno del Estado.

Por lo que a la afectación de dichas medidas a los intereses y competencias de la Generalidad de Cataluña se refiere, esta circunstancia se nos antoja indiscutible. Así, nos limitaremos a señalar que se trata de medidas de tres tipos, de diverso alcance cada una:

a) Medidas dirigidas al presidente de la Generalidad de Cataluña, al vicepresidente del Gobierno de la Generalidad y al Gobierno de la Generalidad, que incluyen, entre otras, la autorización para su cese y la asunción por el presidente del Gobierno del Estado de las facultades del presidente de la Generalidad de disolver el Parlamento de Cataluña y convocar elecciones.

b) Medidas dirigidas a la Administración de la Generalidad, esto es, relativas a todos los organismos, entes y entidades vinculados o dependientes, así como al sector público empresarial al que se refiere el artículo 216 EAC. Dichas medidas han conllevado, entre otras, la obligación de actuar bajo las directrices de los órganos y autoridades creados o designados por el Gobierno del Estado en sustitución del presidente, del vicepresidente y de los miembros del Gobierno cesados, e incluyen las oportunas facultades para dictar y adoptar disposiciones, actos, resoluciones e instrucciones u órdenes de servicio de obligado cumplimiento, así como el sometimiento al régimen de comunicación o autorización previa de sus actuaciones o el nombramiento, cese o sustitución temporal de cualquier autoridad, cargo público o personal de esta Administración.

c) Medidas singulares sobre determinados ámbitos de la actividad administrativa de la Generalidad como la seguridad y el orden público; la gestión económica, financiera, tributaria y presupuestaria, y las telecomunicaciones y comunicaciones electrónicas y audiovisuales.

d) Medidas dirigidas al Parlamento de Cataluña: la interdicción para la presidencia del Parlamento de proponer candidato a la presidencia de la Generalidad y de la celebración por esta cámara del debate y votación de la investidura, así como el dejar sin efecto las funciones de impulso y de control del Parlamento sobre el Gobierno y la Administración de la Generalidad y la posibilidad de vetar la tramitación de iniciativas contrarias a estas medidas o a su presupuesto, objeto y finalidad.

e) Medidas de carácter transversal, complementarias de las anteriores y que se refieren a la normativa estatal y autonómica de aplicación; la declaración de invalidez e ineficacia de disposiciones, actos y resoluciones autonómicas dictadas en contravención de las medidas aprobadas en el Acuerdo; las publicaciones en boletines oficiales; la modificación de los departamentos, las estructuras orgánicas y los organismos, entes y entidades vinculadas a la Generalidad de Cataluña o dependientes de ella; la creación de órganos y la designación de autoridades por el Gobierno para el cumplimiento de las medidas; las disposiciones y los protocolos de actuación; la seguridad jurídica de los funcionarios públicos o empleados sujetos al régimen laboral de la Generalidad; la potestad disciplinaria y el traslado de información al Ministerio Fiscal; la duración y la revisión de las medidas, y la notificación, entrada en vigor y publicación.

Tercera. Legitimación del Parlamento de Cataluña y de su Diputación Permanente para interponer el presente recurso de inconstitucionalidad

Como consta en el encabezamiento del presente escrito, el presente recurso se interpone en cumplimiento de la Resolución 818/IX, adoptada por el Pleno de la Diputación Permanente del Parlamento de Cataluña de fecha 27 de diciembre de 2017.

El art. 32.2 LOTC dispone que «[p]ara el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, están también legitimados los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto».

A estos efectos, el artículo 174.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC) dispone que «[e]l Pleno del Parlamento, de conformidad con lo establecido por el Estatuto de autonomía de Cataluña, puede acordar la interposición del recurso de inconstitucionalidad al que se refiere el artículo 161.1.a de la Constitución española». Por su parte, el artículo 74.2.f RPC incluye entre las funciones de la Diputación Permanente, una vez expirado el mandato parlamentario o disuelto el Parlamento, y mientras no se constituye el nuevo Parlamento, la competencia de «f) ejercer las facultades parlamentarias en materia de constitucionalidad y conflictos de competencia». A estos efectos, cabe recordar que la Diputación Permanente es una institución parlamentaria que funciona en el período de inactividad de la cámara y que la sustituye, asumiendo, ni que sea de forma limitada, sus funciones a fin de preservar la continuidad del Parlamento de Cataluña como órgano permanente de la Generalidad (art. 2.2 EAC).

No puede ser de otro modo porque, como bien señala el Consejo de Garantías Estatutarias en su dictamen, la referencia del art. 33.2 LOTC a las «[a]sambleas de las Comunidades Autónomas» no puede considerarse en puridad como una llamada restringida al Pleno de la Cámara, sino que también incluye la Diputación Permanente en caso de que aquella esté disuelta. Ello es así porque, además de que una interpretación gramatical del texto del artículo 33.2 LOTC no puede conducirnos a una conclusión contradictoria con ello, la doctrina ha coincidido en señalar que dicho precepto lo que exige con carácter esencial es que la decisión de interponer el recurso se funde en un «previo acuerdo adoptado al efecto», esto es, la existencia de ese acuerdo constituye el requisito formal indispensable que debe concurrir cuando la acción de inconstitucionalidad es ejercida por un órgano colegiado, como es, en el presente caso, el Parlamento, ya que es lo que garantiza la previa formación de la voluntad impugnatoria según las reglas de procedimiento interno del órgano en cuestión.

En otras palabras, la legitimación que los artículos 162.1.a CE y 32.2 LOTC reconocen a las asambleas legislativas autonómicas lo es en su condición misma y forma parte del haz de las atribuciones que les son propias, de modo que lo relevante es, como se ha dicho, la constancia de esa voluntad efectiva de ejercer tal facultad, adoptada según las normas internas de funcionamiento del órgano y sin necesidad de indagar en los intereses de este o del conjunto de cargos que actúan en virtud de la legitimación.

Así lo ha expresado este mismo tribunal, por ejemplo, en la STC 42/1985, de 15 de marzo, al afirmar que «el ejercicio de la acción requiere la previa formación de la voluntad impugnatoria de acuerdo con las reglas de procedimiento interno propias del órgano en cuestión, y el recurso no será admisible cuando no se acredite la preexistencia de tal voluntad» (FJ 2). En el mismo sentido se había ya pronunciado en la STC 68/2007, de 28 de marzo, con relación a los órganos colegiados ejecutivos (FJ 3).

Por otra parte, en la única ocasión en que el Tribunal Constitucional se ha hallado ante un problema de legitimación para la interposición de un recurso de inconstitucionalidad una vez disuelta la cámara legislativa, se inclinó por una interpreta-

ción «en el sentido más favorable a las funciones de garantía que supone [el art. 32.2 LOTC]», por considerar inadmisiblemente constitucionalmente que algunas leyes aprobadas inmediatamente antes de la disolución de las cámaras no puedan impugnarse, en la medida que esto «quiebra el desenvolvimiento normal de las funciones de control de la constitucionalidad de las leyes» (ATC 547/1989, FJ 3).

Cualquier otra alternativa supondría una fractura del desarrollo normal de la función de control de las leyes, como confirma el hecho de que otros reglamentos parlamentarios autonómicos atribuyen a la Diputación Permanente la facultad de acordar la interposición de recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. A título ilustrativo pueden mencionarse los reglamentos de las Cortes de Aragón (art. 99.1.e), de la Junta General del Principado de Asturias (art. 269.5), del Parlamento de las Islas Canarias (art. 66.2.6 y 198), de las Cortes de Castilla-La Mancha (art. 203.1), de las Cortes de Castilla y León (art. 56.2.ci 169.1), de la Asamblea de Madrid (art. 82.2.c y 222), de la Asamblea Regional de Murcia (art. 76.c) y del Parlamento de la Rioja (art. 52.1.c).

Conviene recordar que, en el caso excepcional que nos ocupa, esta posibilidad de control resulta insoslayable, dado que, como se ha dicho, el Gobierno de la Generalidad ha sido cesado en virtud de las medidas establecidas por el propio acuerdo impugnado. Precisamente en un contexto muy similar, el Tribunal ya advirtió de la relevancia constitucional de tener la oportunidad de llevar a cabo la interpretación de las disposiciones constitucionales de derecho excepcional (en aquel caso del art. 116 CE), «de enorme calado para nuestro Estado de Derecho» (STC 83/2016, de 28 de abril, FJ 5).

Ultra todo lo expuesto, y en último término, cabe recordar que el artículo 24.1 CE no solo consagra el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, sino que también establece un principio general *pro actione* aplicable a todos los órdenes jurisdiccionales, incluido el constitucional (ATC 547/1989). A nuestro parecer, la aplicación de ese principio debería conducir inexorablemente a una exégesis abierta de las reglas que rigen los procesos, en el sentido de que, en caso de duda, deben superarse los obstáculos que obstan a la continuación de la acción y a la resolución sobre el fondo. Y ello mismo resulta trasladable a las dudas o lagunas que pudieran derivarse de la aplicación de las reglas sobre legitimación en el ámbito constitucional una vez el Parlamento se halla disuelto, lo que debería llevar a resolver favorablemente sobre la posibilidad de impugnar el Acuerdo del Senado y sus normativas derivadas, admitiendo, sin ningún género de duda, la legitimación de la Diputación Permanente.

II. Configuración y límites constitucionales impuestos al artículo 155 CE

Primera. La configuración constitucional del artículo 155 CE: caracterización general y presupuesto habilitante

1. El artículo 155 CE contiene un mecanismo de coerción estatal a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y preservar el interés general de España en supuestos de extraordinaria gravedad.

Su aplicación, hasta hace poco inédita, se considera excepcional y habilita al Gobierno del Estado a para proponer y aplicar, previa autorización del Senado, una serie de medidas coactivas dirigidas a forzar a una comunidad autónoma a rectificar un incumplimiento contrario al ordenamiento constitucional que, en palabras de la escasa jurisprudencia constitucional existente, que se razonarán más adelante, no puede constituir cualquier tipo de inobservancia, sino que ha de ser manifiesta y contumaz, deliberada o negligente y flagrante.

La también conocida como *compulsión autonómica* es una institución característica del derecho federal, aunque en el caso español también hunde sus raíces en la Constitución del Estado integral de la Segunda República (1931), consistente en un

mecanismo de acción coactiva sobre los estados federados para obligarlos a cumplir la Constitución y las leyes federales teniendo en cuenta que la amplia descentralización de este tipo de estados compuestos no autoriza la adopción de medidas como la disolución de parlamentos y gobiernos de los estados federados por parte de un órgano ejecutivo federal si no es con el consentimiento de la cámara federal de representación territorial, como acontece en Alemania, a diferencia de lo que acontece en otro tipo de estados compuestos como son los de carácter regional (Italia o Portugal).

En concreto, el artículo 37 de la Constitución de la República Federal de Alemania (1949) contempla este mecanismo (*Bundeszwang*), fuente de inspiración directa del constituyente español. En una dirección parecida, la Constitución de Austria prevé que la intervención federal dé lugar a la disolución del Parlamento federado (*Landtag*), si es decidida por el presidente de la República a propuesta del Gobierno federal y con la aprobación de los dos tercios del Consejo (art. 100 de la Constitución), sin especificar los supuestos que justifican dicha disolución. En Suiza, el artículo 173.1.e de la Constitución (1999) atribuye a la Asamblea Federal la capacidad de «adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento del derecho federal» con la posibilidad tanto de anular (*Aufhebung*) como de sustituir (*Ersatzvornahme*) al cantón incumplidor.

En la esfera regional, por el contrario, existen casos como el italiano, en que la Constitución (1947) prevé hasta dos supuestos diferenciados, en función de la gravedad de la situación: la violación grave de la ley o los actos contrarios a la Constitución y la seguridad nacional. En estos casos, se faculta al presidente de la República a disolver la Asamblea Regional (*Consiglio*) y a deponer al presidente de la Junta mediante decreto motivado una vez escuchada una comisión mixta de diputados y senadores (art. 126 de la Constitución). El artículo 120 dispone un mecanismo de sustitución que no comporta la remoción de los órganos regionales, aunque solo en determinados supuestos tasados (inobservancia de normas y tratados internacionales o de la normativa comunitaria; peligro grave para la seguridad pública, o cuando lo exija la preservación de la unidad económica y jurídica, etc.). Una ley de la República ha de especificar el alcance de esta sustitución, de acuerdo con los principios de subsidiariedad y lealtad. Por su parte, la Constitución de Portugal (1974), en su art. 234, también prevé la disolución de la Asamblea Legislativa y del Gobierno regional (Azores y Madeira) por actos graves contra la Constitución. La decisión corresponde al presidente de la República, una vez oída la Asamblea de la República y el Consejo de Estado.

Volviendo a la ejecución forzosa regulada por el artículo 37 de la Ley fundamental de Bonn, de donde deriva el artículo 155 CE, se trata de un instrumento de carácter extraordinario e inaplicable desde que la Constitución de 1949 lo introdujo bajo la inspiración, ni que sea parcial, de otros modelos anteriores.

El procedimiento se articula a través de dos fases diferenciadas: primeramente, el Gobierno federal determina la concurrencia del presupuesto material, que es el incumplimiento por las autoridades del *Land* de las obligaciones que impone la Constitución o las leyes federales. Se trata de una apreciación impugnante ante el Tribunal Constitucional, incluso después de que el Consejo Federal haya aprobado la ejecución forzosa, pero solo en lo referido a la existencia o no del incumplimiento. En el mismo acto, o posteriormente, el Gobierno decide la ejecución forzosa, que debe ser aprobada por mayoría absoluta por el Consejo Federal, incluyendo las medidas concretas que deben aplicarse para resolver el incumplimiento. A diferencia de la anterior, esta decisión no es impugnante ante el *Verfassungsgericht*, lo que refuerza su carácter sustancialmente político.

De forma generalizada, la doctrina alemana ha considerado que, a pesar de esta ausencia de control jurisdiccional, las medidas adoptadas deben respetar los principios de necesidad, adecuación y proporcionalidad, característicos del test de pro-

porcionalidad a que se someten las normas que pueden ser lesivas de derechos fundamentales, además de tener en cuenta la gravedad del incumplimiento. Ante el silencio de dicho artículo 37 y el hecho de que no se haya aplicado hasta ahora, ha llevado a la doctrina a mencionar como medidas más probables las siguientes: la impartición de instrucciones, la presión financiera y el control de las cuentas y la intervención a través de comisionados. No obstante, también se ha apuntado la posibilidad de actuaciones más graves, como la subrogación federal en las funciones ejecutivas e incluso legislativas del *Land* y, en algunos supuestos más extremos, la llamada *sequestration*, consistente en la designación de un comisario federal que asume transitoriamente el ejercicio de las competencias del *Land*.

2. Como sea que el artículo 155 CE no ha sido nunca aplicado, no se dispone de jurisprudencia constitucional relevante para interpretar su alcance. La STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 5, que resolvió el recurso de la extinta LOAPA (Ley orgánica de armonización del proceso autonómico), anuló el art. 7.2, donde se refundían dos objetivos del ordenamiento alemán como son la citada coacción federal y la supervisión federal de la ejecución de leyes estatales, por considerarse que se ampliaba de forma abusiva los supuestos del art. 155 CE. Por su parte, la STC 215/2014, de 18 de diciembre, relativa a la aplicación del art. 155 CE en un supuesto de incumplimiento de las obligaciones de estabilidad presupuestaria, llevó a este tribunal a aceptar dicha posibilidad por considerar que se trataba de una medida de último recurso del Estado «ante una situación de incumplimiento manifiesto y contumaz, deliberado o negligente, de una determinada Comunidad Autónoma, por considerar que no había adoptado, primero, por propia iniciativa, y luego, a instancia del Estado, las medidas oportunas para corregir la desviación en la que ha incurrido» (FJ 8). Ambas resoluciones contienen distintos pronunciamientos sobre la cuestión, que no constituyen *ratio decidendi*, con objeto de efectuar observaciones de carácter más bien general tendentes a clarificar el sentido del art. 155 CE como un «medio extraordinario de coerción» que ha de permitir un «control excepcional de las comunidades autónomas por parte del Estado» a los efectos de «afrentar incumplimientos constitucionales extremadamente cualificados».

En ese mismo sentido, la doctrina científica ha coincidido a la hora de caracterizar el artículo 155 CE como un mecanismo de defensa de la Constitución de carácter excepcional, y por ello mismo no aplicable a cualquier tipo de disputa o diferencia de criterio entre las partes. No en vano, el precepto constitucional analizado dispone textualmente que si una comunidad autónoma no cumple las obligaciones que la Constitución u otras leyes le imponen, o actúa de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno del Estado, previo requerimiento al presidente de la comunidad autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligarla a cumplir forzosamente estas obligaciones o proteger dicho interés general. Y añade que, para ello, el Gobierno del Estado puede dar instrucciones a todas las autoridades de las comunidades autónomas.

La referencia a un supuesto material justificativo de la intervención (una actuación que «atente contra el interés general de España»), añadido posteriormente a los presupuestos iniciales del proyecto de Constitución, introdujo sin duda un notable grado de indeterminación en el precepto, reforzando la naturaleza política de la decisión y dificultando, por tanto, el control jurisdiccional. De ahí que, ya muy tempranamente, algunos sectores doctrinales se mostraran muy críticos con la factura final de este precepto. Cruz Villalón llegó a definir el artículo 155 CE como «el exponente más agresivo y desafortunado de esa concepción de la unidad del Estado, latente en la formulación del artículo 2 [de la propia Constitución] como algo anterior, previo y por tanto superior a la misma Constitución y al ordenamiento jurídico en su conjunto». El catedrático, que fuera vicepresidente de este tribunal, denostó abiertamente el artículo 155 por su indeterminación y por la «absoluta discrecional-

lidad» que otorga a los órganos del Estado: «soberano es quien decide acerca del artículo 155, pero estas manifestaciones de soberanía son más un síntoma de ruina que no un instrumento de salvación del Estado», alertó.

3. Para determinar, pues, el significado y alcance de esa locución, y del precepto en general, debemos acudir al debate constituyente, donde, por ejemplo, el diputado y ponente de la Unión de Centro Democrático (UCD), José Pedro Pérez-Llorca admitió expresamente la inspiración directa («traducción casi literal») del artículo 37 de la Ley fundamental de Bonn (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados n.º 80, de 2 de junio de 1978).

De esos mismos trabajos, y ya desde la misma elaboración del anteproyecto de Constitución por la Ponencia nombrada por la Comisión Constitucional provisional creada el 27 de julio de 1977, se desprende que el Grupo Parlamentario de Alianza Popular (AP), que se reservó un voto particular, planteó sin éxito la posibilidad de que el Gobierno del Estado, en casos graves, pudiera intervenir en una región autónoma, dando cuenta inmediatamente a las Cortes, adoptando medidas como la suspensión de uno o más órganos y la designación de un gobernador general con poderes extraordinarios. El voto particular contemplaba igualmente que la intervención debía acordarse mediante decreto motivado y que debía conducir al planteamiento inmediato de una cuestión de confianza en el Congreso de los Diputados. Tal decreto debía especificar el plazo de intervención, conectado con una convocatoria electoral. Un último apartado del voto particular vinculaba dicha intervención con los estados excepcionales (art. 55 i 116 CE) al indicar que, si fuera necesaria la declaración, no se podrían convocar elecciones mientras no se levantara. Este voto particular no fue defendido en la Comisión, pero fue reservado para el Pleno, donde fue rechazado.

Asimismo, con relación al anteproyecto, el diputado José Miguel Ortí Bordás (UCD) planteó, también infructuosamente, la adición de un tercer párrafo en el que se preveía que el rey, a propuesta del presidente del Gobierno, y tras deliberación del Consejo de Ministros y previa consulta con los presidentes del Congreso y del Senado, pudiese decretar la disolución de la asamblea regional por la comisión de actos contrarios a la Constitución, por violar gravemente la ley o por razones de seguridad del Estado (enmienda n.º 736, BOC 82, de 17 de abril de 1978).

En el trámite en el Senado, el senador Alberto Ballarín Marcial (UCD) planteó una enmienda (enmienda n.º 957) con la que se pretendía añadir un tercer párrafo mediante el cual se estableciese que los órganos regionales correspondientes debían poder ser disueltos si las medidas adoptadas no se cumplían o también por razones de seguridad nacional. La disolución debía requerir el acuerdo favorable del Senado en el primer caso y el de las dos cámaras en el segundo. Asimismo, contemplaba la designación de una comisión gestora integrada por personas elegibles por la asamblea de la comunidad autónoma, la cual debía convocar elecciones en el plazo de tres meses y despachar mientras tanto los asuntos urgentes a reserva de ratificación por los nuevos órganos de la comunidad. Si la disolución tenía por causa razones de seguridad nacional, seguía la enmienda, la comisión gestora debía actuar durante el tiempo y con las facultades que señalara el Gobierno del Estado, con el acuerdo favorable de las cámaras. Al cesar la comisión gestora, debía procederse a nuevas elecciones para elegir a los órganos regionales. Esta enmienda, que tampoco prosperó, se justificó en la recepción en nuestro ordenamiento del modelo italiano, bastante más intervencionista.

4. Por lo que a la excepcionalidad de la medida se refiere, el artículo 155 CE parte de la existencia de un presupuesto de hecho de difícil concreción: la actuación de una comunidad autónoma que atente gravemente contra el «interés general de España». De ello se infiere, como ha puesto de relieve el Consejo de Garantías Estatutarias (DCGE 13/2017, de 26 de octubre, FJ 3.1, reproducidos en el DCGE 14/2017, de 5 de diciembre, FJ 3), que «[la aplicación del art. 155 CE] se ejerce en un marco

eminentemente político y no jurisdiccional, en el que la activación y la aprobación de su contenido requiere un presupuesto material contrastado y un procedimiento que se despliega por instituciones y órganos de naturaleza esencialmente política y de representación democrática (Gobierno del Estado, Comunidad Autónoma –Gobierno y Parlamento– y Senado), en el seno de un ordenamiento constitucional descentralizado».

Por ello, según el alto órgano consultivo catalán, haciéndose eco del posicionamiento de la doctrina y la jurisprudencia constitucionales, la adopción y ejecución definitiva de determinadas medidas coercitivas «debe ser la *ultima ratio* respecto del protagonismo principal y prevalente que debe tener el diálogo y el pacto político e institucional en la resolución de la eventual crisis constitucional». Así, sin negar que la previsión de instrumentos de reacción para hacer frente al incumplimiento por parte de los entes territoriales de sus obligaciones constitucionales esté en la lógica de todo estado compuesto, estos deben siempre ser utilizados como *ultima ratio*, ante la insuficiencia o disfuncionalidad de las técnicas de integración constitucional y de resolución de conflictos. Y ello es una exigencia indudable en aquellos estados, como España, en los que la forma política y de gobierno que fija la Constitución se basa en la existencia y, por tanto, en el equilibrio y la cooperación de los poderes centrales y comunes y los propios del autogobierno, o dicho, de otro modo, autonomía, de las nacionalidades y regiones (art. 2, 151 y 152 CE) (DCGE 17/2017, FJ 3.1).

5. En suma, del debate constituyente y de las aproximaciones doctrinales más relevantes, se deduce claramente que el artículo 155 CE, que no precisa el alcance de las medidas a adoptar, se limita a describir una técnica –el poder de dar instrucciones a las autoridades autonómicas–, sin referirse en ningún caso a la posibilidad de suspender o disolver órganos autonómicos ni a la posibilidad de que la intervención del poder central se concrete en el cese de cargos de los órganos de la comunidad autónoma. Ello llama poderosamente la atención de esta parte, por cuanto, como se examina más adelante, la opción del Gobierno del Estado reproduce, cuando no literalmente, la mayoría de medidas más graves que fueron propuestas, y desechadas, durante el debate constituyente.

Segunda. El procedimiento a seguir para la aplicación del artículo 155 CE: el requerimiento previo y la constatación fehaciente e indudable de que se cumple el presupuesto habilitante

La aplicación del artículo 155 CE, dada su excepcionalidad por razón de la gravedad de las consecuencias jurídicas e institucionales que conlleva, exige no únicamente el cumplimiento de determinados requisitos materiales como los ya expuestos (en esencia la inobservancia de obligaciones constitucionales o el atentado grave al interés general de España), sino también el cumplimiento de un procedimiento específico recogido en la misma norma fundamental.

Así, la propuesta de medidas del Gobierno, que ha de someterse a la aprobación por mayoría absoluta del Senado, debe ir precedida de la emisión de un requerimiento por parte del ejecutivo estatal al presidente de la comunidad autónoma en cuestión, que ha de estar motivado y precisar los motivos del incumplimiento o del atentado al interés general que se le imputa, además de concretar el alcance de la rectificación que se le exige a dicha comunidad. Pero además, y ello es relevante por lo que se dirá más adelante, debe incorporar el detalle de las consecuencias principales que se deriven en el supuesto de que la comunidad autónoma destinataria decida desatender el requerimiento formulado por el Gobierno del Estado.

En efecto, como más adelante se analiza con detenimiento al efectuar el escrutinio del supuesto de hecho que determina la aplicación del artículo 155 CE objeto de impugnación, la ejecución de tal mecanismo constitucional solo puede resultar procedente si se fundamenta en la constatación fehaciente e indudable de que el presupuesto habilitante exigido para su aplicación se ha cumplido efectivamente.

No es suficiente, pues, con una mera presunción o una interpretación subjetiva de los escritos de contestación del presidente del ejecutivo autonómico, puesto que más allá de su inevitable naturaleza política y del grado de mayor o menor concreción de los hechos que se exponen, debe acreditarse la existencia de una realidad sustantiva e incuestionable. En otras palabras, no puede considerarse como una justificación válida para la activación del artículo 155 CE una mera declaración retórica por parte del presidente de una comunidad autónoma que no vaya acompañada de una situación fáctica y de unos efectos que lleven a la constatación de que el objeto del requerimiento se ha producido de manera real y efectiva.

La enorme trascendencia constitucional del artículo 155 CE merita, con carácter previo, una tarea de verificación, por parte del Gobierno y también del Senado, de la materialización de unos hechos encuadrables en el presupuesto habilitante de dicho artículo 155 CE, por lo que no basta una simple apreciación hipotética o preventiva de los mismos.

Tercera. El alcance de las medidas del artículo 155 CE: el poder de dar instrucciones a las autoridades autonómicas y la adecuación y necesidad de las mismas para hacer frente a las circunstancias que justifican la intervención

1. Ya se ha anticipado en otro momento, y aquí vuelve a reiterarse, que el artículo 155 CE no concreta el alcance de las medidas a adoptar y tan solo se refiere al poder de dar instrucciones a las autoridades autonómicas una vez apreciado el supuesto habilitante.

A estos efectos, conviene recordar que, como ya ha quedado expuesto, en los trabajos parlamentarios para la elaboración de la Constitución quedó claro que la posibilidad de intervención por el poder central en las comunidades autónomas no incluía la posibilidad de cesar cargos ni de suspender o disolver órganos de las comunidades autónomas.

La literalidad del artículo 155 CE es muy similar al de la Carta alemana en que se inspira. Establece el artículo 37 de la Ley fundamental de Bonn:

«1. Si un *Land* no cumpliera los deberes federales que la Ley fundamental u otra ley federal le imponen, el gobierno federal, con la aprobación del *Bundesrat*, puede adoptar las medidas necesarias para obligar al *Land* al cumplimiento de estos deberes por vía coactiva federal.

»2. Para la ejecución de las medidas federales coactivas, el gobierno federal o su representante tiene el derecho a impartir instrucciones a todos los *Länder* y a las autoridades de los mismos.»

Cabe destacar que este precepto germano adquiere todo su sentido en la medida en que, a partir de un contexto institucional distinto al español, las administraciones de los *Lands* (estados federados) desarrollan la mayor parte de sus competencias por delegación del gobierno federal, en el marco del denominado federalismo cooperativo o ejecutivo («administración única»), que dista tanto de otros modelos como el federalismo competitivo como del sistema de reparto o distribución competencial característico del bloque de la constitucionalidad español. En esta lógica se comprende que, en Alemania, la Federación (a través del gobierno federal) pueda ejercer la coerción para hacer cumplir las obligaciones que derivan de la legislación federal, pero no tanto en España, donde el acervo competencial de las comunidades autónomas está compuesto además de por facultades ejecutivas de la normativa estatal por competencias exclusivas y compartidas que autorizan a estas a legislar o desarrollar la legislación estatal, pudiendo llevar a cabo políticas propias en determinados ámbitos sectoriales.

Por otra parte, y sin necesidad de extenderse en ulteriores consideraciones sobre las diferencias existentes entre el caso alemán y el español, cabe añadir que el *Bundesrat* (Senado alemán) ejerce plenamente las funciones de cámara territorial, y que

sus miembros son designados por los gobiernos de cada *Land* y renovados cada vez que hay elecciones en un estado federado, a diferencia del Senado español, que tiene disminuidas sus facultades de cámara territorial en el marco de un sistema bicameral imperfecto, en el que la mayoría de sus miembros son elegidos directamente y no representan a las comunidades autónomas.

2. En otro orden de cosas, cabe hacer referencia al carácter harto impreciso del artículo 155 CE. El apartado primero prevé dos elementos como son la necesidad («medidas necesarias») y la finalidad («obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general»), y el apartado segundo adiciona la circunstancia de que «[p]ara la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las comunidades autónomas». Con estos escasos datos, y ya conscientes de la intrahistoria del precepto en el período de su elaboración, lo que se demuestra a las claras es que el constituyente quiso dejar en manos del Gobierno del Estado y, en última instancia, del Senado, la determinación concreta del alcance y efectividad de estas medidas.

En efecto, los argumentos ya vertidos en referencia a la configuración constitucional del precepto y al propósito del constituyente al incorporarlo en la Carta Magna se ven reforzados en términos meramente hermenéuticos. Una interpretación de la norma tanto gramatical como histórica, sistemática y teleológica (teniendo en cuenta el carácter de *ultima ratio* que presenta por su afectación a un elemento sustancial de la forma de estado) debe llevar a concluir que el artículo 155 CE no permite en ningún caso la adopción de medidas que formal o materialmente comporten la supresión o suspensión indefinida del régimen autonómico, como tampoco implicar una alteración o innovación del modelo de reparto competencial contenido en el bloque de la constitucionalidad, sino únicamente a facultar la adopción, en su caso, de medidas encaminadas a obligar a la comunidad autónoma al cumplimiento forzoso de sus obligaciones constitucionales o legales.

Así, como ha señalado el Consejo de Garantías Estatutarias, el artículo 155 CE «no admite fórmulas como la llamada *liquidation* elaborada por la doctrina alemana o la *direct rule* británica (que ha permitido al Gobierno suspender varias veces la autonomía norirlandesa y asumir directamente su gestión)» (DCGE 14/2017, FJ 3.5). Y así lo ha reconocido a *sensu contrario* este mismo tribunal al considerar que el mecanismo de la ejecución forzosa del artículo 155 CE puede conllevar la adopción de una medida (subsidiaria) como la subrogación temporal en el ejercicio de las funciones de los órganos autonómicos:

«No cabe duda de que el recurso a la vía prevista en el artículo 155 CE supone una injerencia clara en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que lleva a una actuación subsidiaria del Estado, pero se trata de una injerencia autorizada por el propio texto constitucional, como reacción última a un incumplimiento flagrante de las obligaciones constitucionalmente impuestas.» (STC 215/2014, FJ 8).

En este sentido, y a título meramente ilustrativo, debemos hacer referencia al antecedente histórico más inmediato en cuanto a la aplicación de métodos coercitivos a la Generalidad de Cataluña acaecida tras los hechos del 6 de octubre de 1934, y a raíz de la aprobación por el Gobierno de la Segunda República de la Ley de 2 de enero de 1935, de suspensión de la Generalidad.

En un informe de 15 de julio de 1935, el Tribunal de Casación de Cataluña se mostró favorable a la interposición de un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal de Garantías Constitucionales planteado por varios jueces municipales destituidos por decreto del Gobernador General de Cataluña. En dicho informe se señalaba que la citada ley implicaba una modificación de las facultades reconocidas estatutariamente a la Generalidad y que constituía una modificación espuria de la misma, pues suspendía las facultades legislativas del Parlamento, creaba el cargo

de gobernador general nombrado por el Gobierno de la República, que asumía las funciones del presidente de la Generalidad y del Consejo Ejecutivo, y concedía al Gobierno de la República facultades exclusivas del Parlamento con relación al nombramiento del presidente de la Generalidad.

Verificada la presentación del recurso, la Ley de 2 de enero de 1935 fue declarada inconstitucional por sentencia del 8 de marzo de 1936 del Tribunal de Garantías Constitucionales. Entre otros argumentos, el alto tribunal afirmó que «la suspensión del régimen autonómico, establecida en la ley, podría convertirse en medio de derogar prácticamente el Estatuto. Y si, por otra parte, se atribuye a la iniciativa del Gobierno el restablecimiento gradual de la autonomía que se suspende, es evidente que el poder discrecional que le confiere en materia de tan especial significación añade esta anomalía: el régimen autonómico deja de significar la estructura de núcleos integrantes de España, [...] para diluirse en una serie de competencias fraccionadas y revocables, la sustitución queda subordinada a estimaciones subjetivas, tanto en cuanto a la materia de las mismas competencias como en cuanto al ritmo con que serán reintegrados, como en cuanto a la oportunidad de restablecimiento».

En suma, con la aplicación del artículo 155 CE no cabe la posibilidad de suspender o alterar el régimen de autogobierno de la Generalidad, que deriva del mencionado derecho a la autonomía, establecido por el Estatuto. Así pues, en efecto, dejando de lado consideraciones de oportunidad o conveniencia política, en caso de que se constatará que se da el presupuesto habilitante del artículo 155 CE, esto solo permitiría adoptar, en su caso, las medidas necesarias para «obligar al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del interés general mencionado».

3. Por otro lado, como ha establecido la mejor doctrina científica, las medidas que se adopten, además de ser respetuosas y compatibles con la autonomía política y con la capacidad de las instituciones afectadas para poder recurrir a las garantías y los procedimientos jurisdiccionales constitucionales y ordinarios, deben tener en cuenta la gravedad del incumplimiento que se reputa o del atentado contra el interés general de España, además de ser adecuadas y necesarias para hacer frente a las circunstancias que justifican la intervención del artículo 155 CE.

Tanto en un caso como en el otro, o incluso en el caso de concurrencia de ambos supuestos, las medidas que pueden adoptarse deben estar presididas por la gradualidad, la proporcionalidad y la transitoriedad, entendida esta última no solo en el sentido de limitación temporal, sino también de prohibición de efectos irreversibles, por lo que, una vez agotada su aplicación, la autonomía de la comunidad afectada debe ser restituida de forma íntegra. Por ende, la afectación o alteración temporal del normal funcionamiento del sistema institucional no puede homologarse a una alteración sobrevenida de la autonomía, como tampoco puede tener una finalidad sancionadora.

En efecto, la gradualidad es exigible en primer término como paso previo a la efectividad del artículo 155 CE, pues, con anterioridad a la decisión de activarlo, deben haberse agotado, sin aparente resultado, todos los medios de naturaleza preventiva y de fiscalización y control necesarios para la corrección que se persigue del incumplimiento del objetivo.

Por su parte, el test de proporcionalidad debería llevar a adoptar las medidas coercitivas pertinentes, sometiéndolas a un examen *ex ante* de necesidad y adecuación *stricto sensu*, teniendo en cuenta la finalidad pretendida. De este modo, de entre las diversas medidas que permitirían alcanzar ese fin, debería elegirse entre las que resulten menos lesivas para la autonomía y que vayan dirigidas al restablecimiento del orden constitucional, sin que puedan ser abstractas, indiscriminadas, generales o transversales, sino perfectamente acotadas a los ámbitos concretos que son constitutivos de incumplimiento o que atentan al interés general.

Finalmente, la necesaria temporalidad de las medidas debería conllevar la transitoriedad efectiva de las mismas, en evitación de cualquier posible ultraactividad,

entendida como la producción de efectos de carácter irreversible. Dicho de otro modo, las medidas adoptadas no pueden impedir, una vez agotado el límite temporal de aplicación del artículo 155 CE, el retorno al funcionamiento ordinario del régimen autonómico. Por definición, el artículo 155 CE no faculta limitar de forma indefinida y *pro futuro* la posición de las comunidades autónomas que deriva de la Constitución y de los estatutos de autonomía y que, por tanto, solo podría ser alterada mediante una reforma de estas últimas normas fundamentales.

En coherencia con todo lo expuesto, debe concluirse que las acciones y medidas que se adopten al amparo del artículo 155 CE deben caracterizarse por su aplicación gradual, esto es, deben tener una concreta vigencia temporal o provisional, y deben ser proporcionadas en el sentido de que deben ser las estrictamente necesarias y estar acotadas a los ámbitos directamente implicados e imprescindibles para alcanzar el interés constitucional que las justifica.

III. La infracción de los requisitos constitucionales del artículo 155 CE por la Resolución de 27 de octubre de 2017, de la Presidencia del Senado, por la que se publica el Acuerdo del Pleno del Senado, por el que se aprueban las medidas requeridas por él, al amparo del artículo 155 de la Constitución

Primera. El requerimiento formulado por el Gobierno del Estado, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de octubre de 2017, y su respuesta por parte del presidente de la Generalidad

En primer término, mediante el presente recurso, se impugna la existencia del incumplimiento planteado, tanto en sus propios términos (declaración de independencia) como en su consideración de acto de incumplimiento de obligaciones constitucionales (actuación con consecuencias jurídicas). Para ello se efectúa *a limine* un examen pormenorizado de los términos del requerimiento formulado por el Gobierno del Estado mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de octubre de 2017.

En este acuerdo, además de exponer determinadas actuaciones de la Generalidad de Cataluña que estima contrarias a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, el Gobierno del Estado precisa el objeto de su demanda en el hecho de que: «[e]l Presidente de la Generalidad confirme si alguna autoridad de la Generalidad de Cataluña ha declarado la independencia de Cataluña y/o si en la declaración de 10 de octubre de 2017 ante el pleno del Parlamento implica la declaración de independencia al margen de que esta se encuentre o no en vigor». Y, en caso de que así haya sido, se le requiere para que «se revoque u ordene la revocación de dicha declaración de independencia a fin de restaurar el orden constitucional y estatutario, ordenando el cese de cualquier actuación dirigida a la promoción, avance o culminación del denominado proceso constituyente, tendente a la declaración y configuración de Cataluña como Estado independiente del resto de España, con cumplimiento íntegro de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional».

A tenor de lo expuesto, el precitado acuerdo concluye que «la ausencia de contestación y/o cualquier contestación distinta a una simple respuesta afirmativa o negativa se considerará confirmación», de modo que cualquier respuesta que no sea una negativa explícita dará lugar a la subsiguiente propuesta de medidas necesarias «para restaurar el orden constitucional y estatutario vulnerado», a someter a la aprobación del Senado en los términos del artículo 155 CE.

El citado acuerdo, pues, identifica la declaración del Parlamento de Cataluña de 10 de octubre de 2017 como la causa eficiente de la puesta en marcha del artículo 155 CE, y el cumplimiento de la petición formulada como actuación que ha de evidenciar la renuncia a un proceso constituyente.

Puede admitirse, pues, que el Acuerdo focaliza con cierto nivel de detalle el elemento fáctico que, a parecer del Gobierno del Estado, puede llevar a apreciar la concurrencia del presupuesto habilitante de la activación del artículo 155 CE, además del pronunciamiento que se le exige al presidente de la Generalidad para no dar lugar a ello. Sin embargo, como se expone más adelante, estas cuestiones fueron debidamente atendidas y objeto de cumplida contestación por parte del presidente de la Generalidad (cartas de 16 y 19 de octubre de 2017); además de que resulta a todas luces evidente que en ese acuerdo no se reproducen, ni siquiera de forma inidiciaria, las medidas derivadas de su eventual incumplimiento, pues el Acuerdo se limita a hacer una vaga referencia a «las medidas necesarias para el cumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma de sus obligaciones constitucionales y para la protección del interés general, al amparo de lo dispuesto en el artículo 155 de la Constitución española para restaurar el orden constitucional y estatutario vulnerado» (apartado C).

Ciertamente, ya la exposición de motivos del Acuerdo hace mención (apdos. IV-VIII) a un dato como la convocatoria del referéndum del 1 de octubre y a la eventual consecuencia del mismo, esto es, la declaración de independencia de Cataluña. Por tanto, como ya se ha admitido, la identificación de tal declaración como actuación constitutiva de incumplimiento de los deberes constitucionales a que se refiere el art. 155 CE se deduce con meridiana claridad, e incluso podría decirse de las reiteradas referencias a la autodeterminación, la secesión o el proceso constituyente de Cataluña y a las actuaciones de la Generalidad conducentes a ese objetivo: la aprobación por el Parlamento de Cataluña de la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, y la Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República; la convocatoria y organización del referéndum del 1 de octubre, etc. De ello, como afirma la exposición de motivos (apdo. IX), el «Gobierno estima que, de confirmarse por el Presidente de la Generalidad de Cataluña la declaración de independencia de Cataluña [...] concurrirían las circunstancias para la aplicación del artículo 155 de la Constitución», extremo que viene confirmado por el apartado C de la parte dispositiva del Acuerdo: «en caso de no atenderse el presente requerimiento, el Gobierno de la Nación, en cumplimiento de sus funciones atribuidas por la Constitución, propondrá al Senado [...]».

Lo relevante es que, como ya se ha avanzado, estas cuestiones fueron debidamente atendidas y objeto de cumplida contestación por parte del presidente de la Generalidad (cartas de 16 y 19 de octubre de 2017). En ellas se niega la existencia de una declaración de independencia por las instituciones catalanas y se hace referencia explícita al escenario político abierto tras la consulta del 1 de octubre de 2017 en términos de un mandato democrático, cuyos efectos había dejado en suspenso el propio presidente de la Generalidad ante el Parlamento de Cataluña, algo que, por lo demás, es bien público y notorio, además de que el propio presidente había planteado una posible vía de reconducción del conflicto mediante la apertura de una fase de diálogo entre los ejecutivos español y catalán.

Sus términos no dejan lugar a duda:

«La situación que vivimos es de tal trascendencia que exige respuestas y soluciones políticas que estén a la altura. Mi carta quiere contribuir a alcanzar ese tipo de respuestas, que son las que nos pide la mayoría de la sociedad y las que se esperan en Europa, que no entiende otra forma de resolver los conflictos que no pase por el diálogo, la negociación y el acuerdo [...] La prioridad de mi gobierno es buscar con toda la intensidad la vía del diálogo. Queremos hablar, como lo hacen las democracias consolidadas, sobre el problema que le plantea la mayoría del pueblo catalán que quiere emprender su camino como país independiente en el marco europeo.»

Y añade:

«La suspensión del mandato político surgido de las urnas el 1 de octubre [declaración de independencia] demuestra nuestra firme voluntad de encontrar la solución y no el enfrentamiento. Nuestra intención es recorrer el camino de forma acordada tanto en el tiempo como en las formas. Nuestra propuesta de diálogo es sincera y honesta. Por todo ello, durante los próximos dos meses, nuestro principal objetivo es emplazarle a dialogar y a que todas aquellas instituciones y personalidades internacionales, españolas y catalanas que han expresado su voluntad de abrir un camino de negociación tengan la oportunidad de explorarlo [...]» (Carta de 16 de octubre de 2017).

Por su parte, en la carta de 19 de octubre de 2017, el presidente de la Generalidad se dirige al presidente del Gobierno del Estado en términos igualmente inequívocos:

«El 10 de octubre, el Parlament celebró una sesión con el objeto de valorar el resultado del referéndum y sus efectos; y donde propuse dejar en suspenso los efectos de aquel mandato popular. Lo hice para propiciar el diálogo que de manera reiterada nos han hecho llegar, a usted y a mí, instituciones y dirigentes políticos y sociales de toda Europa y el resto del mundo. En este sentido, en mi carta del lunes, le propuse celebrar una reunión que todavía no ha sido atendida [...] Esta suspensión continúa vigente. La decisión de aplicar el artículo 155 corresponde al Gobierno del Estado, previa autorización del Senado. Pese a todos estos esfuerzos y nuestra voluntad de diálogo, que la única respuesta sea la suspensión de la autonomía indica que no se es consciente del problema y que no se quiere hablar [...]» (Carta de 19 de octubre de 2017).

Paradójicamente, estos extremos no fueron considerados ni dignos de mención por el Gobierno de Estado como es de ver en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre por el que se tiene por rechazado el requerimiento previo y se solicita autorización al Senado para la adopción de medidas de aplicación del artículo 155 CE. Para ello, el ejecutivo estatal se ampara en su exclusiva exigencia de que «cualquier contestación distinta a la afirmación o a la negación se consideraría confirmación de la pregunta», sin tan siquiera valorar el contenido de las comunicaciones del presidente de la Generalidad ni razonar los motivos que lo llevaron a juzgarlas insuficientes o inadecuadas a los efectos de restaurar el orden constitucional.

En segundo lugar, como se ha dicho, el requerimiento presenta un defecto de orden formal muy relevante, y es que del mismo no se deduce con la más mínima claridad las medidas a adoptar como consecuencia de entender que ha sido desatendida la pretensión del Gobierno del Estado. Medidas que, como luego se vio, adquirieron una gravedad inusitada como el cese del presidente de la Generalidad y de los consejeros de su gobierno, la disolución del Parlamento o la convocatoria de elecciones. Ni que decir tiene que esa clamorosa omisión, habida cuenta de la extraordinaria gravedad que acabaron revistiendo las medidas efectivamente adoptadas, no se compadece en lo más mínimo con lo que dispone la Constitución en cuanto a la sustanciación del procedimiento conducente a la aplicación del artículo 155 CE, como ya se ha expuesto anteriormente.

Segunda. La tramitación en el Senado, como validación de los actos derivados del requerimiento previo

Las vulneraciones de naturaleza formal imputables a los actos previos del Gobierno del Estado también pueden predicarse de la actividad desarrollada por el Senado en la admisión y posterior tramitación de la solicitud de autorización, de donde resulta igualmente la inconstitucionalidad del Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre en su conjunto y de los actos dictados en su virtud.

1. Como se ha dicho en la alegación precedente, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre sobrevino sin que pudiera considerarse que se había desatendido el requerimiento previo efectuado por el Gobierno del Estado. Por esta razón, el Senado debería haber rechazado la solicitud que le fue formulada, a la vista

de que el artículo 189 del Reglamento de la cámara alta (RS) exige que se aporte la justificación de que el requerimiento inicial no ha sido atendido (se refiere *expressis verbis* a la necesidad de «justificación» de la existencia del requerimiento y de su desatención por la comunidad).

Por tanto, el Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre fue adoptado de forma contraria al procedimiento constitucionalmente establecido. No hay duda sobre ese particular: el procedimiento tasado por el Reglamento del Senado se desencadena a partir de la concurrencia efectiva de una serie de condiciones preliminares, como son el requerimiento previo del Gobierno del Estado y la eventual respuesta del ejecutivo de la comunidad autónoma afectada. Su inobservancia supone, como es lógico, la imposibilidad de que por esa cámara puedan analizarse los argumentos y los datos aportados por la Generalidad en su descargo.

2. Por otra parte, el artículo art. 189 RS establece expresamente la posibilidad de que el presidente de la comunidad autónoma afectada pueda presentar alegaciones. Para ello, el presidente puede designar «si lo estima procedente, la persona que asuma la representación a estos efectos.»

Pues bien, el presidente de la Generalidad remitió al Senado el escrito que contenía sus alegaciones (BOCG - Senado - n.º 165, de 27 de octubre) y designó para la presentación de tales alegaciones en la comisión correspondiente a Ferran Mascarell, a la sazón delegado del Gobierno de la Generalidad en Madrid. Seguidamente, y sin que consten las razones o el fundamento para ello, la Mesa y los portavoces de la Comisión decidieron rechazar la intervención de Ferran Mascarell (DS - Senado - n.º 183, pp. 2 y 3).

Con ello, además de vulnerarse el procedimiento establecido por el art. 189 RS, se cercenaron gravemente las facultades del presidente de la Generalidad de defender sus alegaciones personalmente o a través de la autoridad designada al efecto. De modo que se vio obligado torticeramente a designar subsidiariamente a dos senadores –Miquel Àngel Estradé (ERC) i Josep Lluís Cleries (PDeCAT)–, no sólo en clara infracción de su capacidad de designación reglamentariamente establecida sino en franca disminución de la confianza institucional que debería encabezar un trance tan grave como el descrito.

Pues, en efecto, no puede soslayarse que las alegaciones del presidente de la Generalidad lo son en tanto que máximo exponente del sistema institucional de la Generalidad (art. 2 EAC), y no de alguna o algunas de las fuerzas políticas representadas en el Senado por mucha afinidad que con ellas mantenga. Con lo que, a la evidente confusión de roles en un conflicto institucional y no partidario por naturaleza, pues concierne a la Generalidad de Cataluña como institución, se aúna el hecho no menos inquietante de que el debate sobre la aplicación del artículo 155 CE en el Senado, derivado del control al Gobierno que prevé la Constitución, se convirtió en una suerte de debate entre grupos parlamentarios y en ausencia de representante alguno de la Generalidad.

De todo ello se infiere que el Tribunal Constitucional no puede por menos que declarar la inconstitucionalidad de la negativa de los órganos del Senado a permitir la intervención del representante del presidente de la Generalidad en la sesión de la comisión conjunta del 26 de octubre y, en consecuencia, la nulidad de la autorización resultante de la misma.

Tercera. Las medidas establecidas por el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 21 de octubre de 2017, por el que se tiene por no atendido el requerimiento planteado al presidente de la Generalidad de Cataluña y se proponen al Senado para su aprobación

El Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre, objeto entre otros del presente recurso, contiene las medidas para cuya aplicación se autoriza al Gobierno del Estado de acuerdo con las disposiciones del art. 155 CE.

Como ya se ha dicho oportunamente, esa habilitación no puede traducirse en la arrogación por el Gobierno del Estado de una facultad tan amplia como crea necesario y que alcance la adopción de cualquier medida sin más condiciones que las que imponga el Senado en su acto de autorización. En ningún caso pueden legitimarse al amparo del art. 155 CE actuaciones que la propia Constitución prohíbe o somete a requisitos propios, como por ejemplo la imitación de derechos fundamentales (singularmente el derecho de representación política del art. 23.2 CE, en su modalidad de *ius in officium* de los representantes). En consecuencia, el Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre debe someterse a un régimen jurídico que no se contrae exclusivamente al procedimiento a seguir para su adopción, sino que alcanza también a su contenido material.

Para ello, partiendo de los elementos ya expuestos en la configuración constitucional del artículo 155 CE, que definen el parámetro o canon de constitucionalidad a aplicar, se examinan seguidamente cada una de las medidas adoptadas por el Acuerdo de 27 de octubre.

A. Las medidas relativas al Gobierno y a la Administración de la Generalidad

A.1. El cese del presidente de la Generalidad y de los miembros de su Gobierno

La primera de las medidas autorizadas por el Senado es el cese del presidente de la Generalidad y de los miembros de su Gobierno, y su sustitución por los órganos y autoridades designados al efecto por el Gobierno del Estado (apdo. A del Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre, que el Senado asumió sin modificaciones mediante el Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre).

1. Ante todo, cabe significar que la facultad de dar instrucciones a las autoridades de una comunidad autónoma, en los términos establecidos por el artículo 155.2 CE, no puede implicar en ningún caso su cese o destitución, puesto que ello supone una quiebra no solo del principio de autonomía *ex art. 2 CE* sino también del modelo parlamentario de gobierno que asegura la Constitución y el Estatuto.

Como es bien sabido, la Constitución impone una forma política o de gobierno parlamentario en las comunidades autónomas (art. 152 CE), tributaria de la del Estado (art. 1.3 CE), consistente en la elección del presidente de la comunidad por parte de la cámara de la que es miembro, y al que se confiere, además de facultades de representación, el desempeño de la dirección del ejecutivo autonómico (como el nombramiento y cese de sus miembros) y la asunción de la responsabilidad política exclusivamente frente al parlamento.

Por su parte, el Estatuto de autonomía de Cataluña desarrolla ese régimen parlamentario en lo que se refiere al presidente (art. 67) y al Gobierno (art. 68), de acuerdo con la función constitucional encomendada por el art. 147 CE, y establece un *numerus clausus* de causas de cese del presidente y de los miembros del Gobierno de la Generalidad, cuya activación depende o bien de la voluntad del Parlamento o bien de otras circunstancias de orden personal (art. 67.7 EAC).

Así pues, en la medida en que el acuerdo del Senado que se impugna comporta el cese del presidente de la Generalidad y de los miembros de su Gobierno y su sustitución por los órganos o autoridades designados al efecto por el Gobierno del Estado, no solo se ve afectado el principio de autonomía *ex art. 2 CE*, sino también el régimen parlamentario definido por el bloque de la constitucionalidad, porque las determinaciones de las instituciones autonómicas, en este caso de su presidente y vicarialmente de su Gobierno, no emanan de la voluntad general expresada por el pueblo de Cataluña mediante el ejercicio de su derecho fundamental a la participación política (art. 23 CE), sino que responden a legitimidades políticas distintas.

En efecto, las instrucciones del Gobierno del Estado no pueden alterar lo dispuesto por la norma institucional básica de Cataluña, en el sentido de mutar una facultad estatutaria del presidente de la Generalidad sin operar la necesaria modificación del Estatuto. Aparte de constituir una grave invectiva contra el estado de

derecho, ello vulnera el principio de legalidad y de jerarquía normativa, al tener que admitir que un real decreto de cese como el que se deriva del Acuerdo del Senado tiene prevalencia sobre una norma como el Estatuto, que completa la Constitución y que, por ello mismo, integra el bloque constitucional.

Y la misma quiebra, o más grave si cabe, se produce con relación a la designación del presidente de la Generalidad y de los miembros de su gobierno tras el cese de los anteriores titulares, puesto que ni el Gobierno del Estado ni el Senado pueden disponer el cese de un presidente o un gobierno autonómico, y mucho menos asumir sus funciones, dejando de lado la necesaria relación fiduciaria que se establece entre el Parlamento y el Gobierno de la comunidad autónoma.

Así, si una de las facultades esenciales de la Generalidad de Cataluña, derivadas de su autonomía política (STC 25/1981 y STC 32/1981), es que no es una mera autonomía administrativa, ello comporta que esta comunidad autónoma está dotada de la capacidad de elegir y cesar a su presidente por parte del Parlamento, y a los miembros del Gobierno por el propio presidente (art. 152.1 CE y 67 EAC). De todo ello resulta que la destitución de dicho presidente y del Gobierno de la Generalidad en los términos de la autorización del Senado que se impugna constituye un supuesto de suspensión *de facto* de la autonomía reconocida al Parlamento de Cataluña (art. 58 EAC) y de las potestades reconocidas al propio presidente respecto de los consejeros que este designa.

Por otra parte, dejando de lado la lógica institucional y democrática esgrimida, esa es también la conclusión a la que ha llegado la doctrina científica al analizar las posibilidades de aplicación del artículo 155 CE a la luz de los antecedentes del debate constituyente, puesto que, como ya se ha expuesto, hasta por dos veces fue rechazada durante los trabajos parlamentarios de elaboración del artículo 155 CE la posibilidad de disponer, dado el supuesto habilitante del mismo, la disolución o la sustitución general del gobierno de una comunidad autónoma (voto particular al anteproyecto de Constitución defendido por el Grupo Parlamentario de Alianza Popular en el Congreso de los Diputados, y enmienda n.º 957, presentada por el diputado Ballarín Marcial, del Grupo Parlamentario de la Unión de Centro Democrático, al proyecto de Constitución).

Por lo demás, para el caso de que se tratara de una medida tendente a asegurar el cumplimiento de las instrucciones dadas al presidente de la Generalidad y al resto de miembros de su gobierno, hay que tener presente que el ordenamiento jurídico ya contempla los oportunos mecanismos de exigencia de responsabilidad política y, en su caso, penales, y que son atribuidos a órganos que no son el presidente del Gobierno del Estado, sino el Parlamento de Cataluña y el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (arts. 67 y 70 EAC).

Por todo lo cual, esta parte estima que la medida de cese del presidente de la Generalidad y de los miembros de su Gobierno, y la correlativa asunción de sus funciones por el Gobierno del Estado, vulnera los arts. 2, 147 y 152 CE, por ser contraria a la autonomía de Cataluña, concretada en la posición institucional del presidente de la Generalidad *ex arts. 67 y 68 EAC*, y, siendo inconstitucional, debería declararse su nulidad.

2. Por otra parte, la medida de cese de los miembros del Gobierno de la Generalidad no supera el test de proporcionalidad expuesto anteriormente en términos de parámetro, por no ser adecuada ni necesaria para la finalidad de impedir una declaración de independencia o el inicio de un proceso constituyente, pues, como ya se ha dicho, ni el Acuerdo del Consejo de Ministros ni el del Senado razonan siquiera mínimamente la conexión entre la medida adoptada y el objeto que se persigue. Así, a la vista está que el mencionado acuerdo se limita a afirmar que «[l]as medidas que recoge este Acuerdo son las absolutamente necesarias y proporcionadas al fin para el que se adoptan y tendrán la duración temporal que se entiende necesaria [...]».

De modo que el cese se configura, en la práctica, como una genuina «sanción» ante los incumplimientos denunciados, a pesar de que el artículo 155 CE no constituye un instrumento de esa naturaleza, ni tan siquiera con carácter preventivo o en evitación de futuras actuaciones incumplidoras, además de que tal pretensión hipotética exigiría, en su caso, determinar el alcance de la punición y relacionarla con los incumplimientos ya consumados. Y todo ello teniendo en cuenta la posibilidad de adoptar alternativamente otras medidas mucho menos gravosas para la autonomía de Cataluña y para el normal funcionamiento de sus instituciones, como son, por ejemplo, los controles de la actividad de los órganos de las comunidades autónomas a ejercer por el Tribunal Constitucional o la jurisdicción ordinaria (art. 153 CE).

En suma, de la ausencia de justificación alguna por parte del Gobierno del Estado y del Senado sobre las medidas propuestas y adoptadas, y de su inadecuación para las finalidades asumidas en los acuerdos de ambas instituciones, además de la existencia de otras medidas alternativas menos gravosas, se deduce la vulneración de las exigencias derivadas del art. 155 CE y, consiguientemente, se solicita del Tribunal Constitucional la nulidad de la autorización de la medida de cese del Gobierno de la Generalidad de Cataluña y de todos y cada uno de los actos dictados en su virtud.

3. En otro orden de cosas, el cese del presidente de la Generalidad y de los miembros de su Gobierno también vulnera los derechos fundamentales recogidos en los arts. 23 y 24 CE, además de las disposiciones del art. 70.2 EAC sobre el fuero especial de los miembros del Gobierno.

En efecto, sabido es que el art. 23.2 CE cubre el derecho a continuar en un cargo público excepto por las causas de cese previstas por las leyes, puesto que ese derecho es un derecho de configuración legal. Los reglamentos parlamentarios efectúan tal configuración y a ellos compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones de los parlamentarios, derechos y obligaciones que, una vez ordenados, quedan integrados en el *status* propio del cargo, con la consecuencia de que pueden 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, pueden hacerlo ante este tribunal por el cauce del recurso de amparo, según lo establecido por el art. 42 de la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional [sentencias STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 7; STC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; STC 27/2000, de 31 de enero, FJ 4; STC 107/2001, de 23 de abril, FJ 3 a); STC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2; STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; STC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2 a); STC 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 4 b); STC 89/2005, de 18 de abril; Auto ATC 181/2003, de 2 de junio, FJ 2 a), y, en el mismo sentido, FFJJ 2 de las sentencias STC 226/2004 y STC 227/2004, de 29 de noviembre].

A este respecto, cabe traer nuevamente a colación el hecho de que, en el marco de la relación fiduciaria característica del régimen parlamentario diseñado por el art. 152 CE, los arts. 67 y 68 EAC, y la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno (LPG), existe un número tasado de causas de cese y, por supuesto, entre estas, no se prevé que tal resignación tenga lugar por decisión de una autoridad estatal en ejercicio de las facultades del art. 155 CE.

En concreto, el art. 67.7 EAC (y el art. 7 LPG) prevén que el presidente de la Generalidad cese por renovación del Parlamento a consecuencia de unas elecciones, por aprobación de una moción de censura o denegación de una cuestión de confianza, por defunción, por dimisión, por incapacidad permanente, física o mental, reconocida por el Parlamento, que lo inhabilite para el ejercicio del cargo, y por condena penal firme que comporte la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos. A su vez, los arts. 68.4 EAC y 17.1 LPG establecen que corresponde al presidente de la Generalidad acordar el cese de los miembros del Gobierno, además de que estos cesan, en todo caso, cuando lo hace el presidente de la Generalidad.

Por otro lado, el cese de los miembros del Gobierno de la Generalidad constituye igualmente la vulneración del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24 CE), dado que, tras la decisión de cesar en el cargo de presidente o consejero, operada mediante la aplicación ilegítima del art. 155 CE, estos pierden la condición de aforados (art. 70.2 EAC).

En efecto, de acuerdo con el art. 70.2 EAC corresponde al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña decidir sobre la inculpación, el procesamiento y el enjuiciamiento del presidente de la Generalidad y de los consejeros y que fuera del territorio de Cataluña la responsabilidad penal es exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

Así, si la primera garantía que señala la Constitución en su artículo 24.2 es el derecho al juez natural, esto es, el juez ordinario predeterminado por la ley, lo contrario de la garantía del juez predeterminado por la ley puede suponer una manipulación del litigio, al sustraer de su conocimiento al juez natural (STC 47/1983), pues se trata, como es sobradamente conocido, de garantizar la independencia y la imparcialidad de los órganos de la jurisdicción ordinaria al ejercer la función que la Constitución les confía en su artículo 117.3: el órgano judicial competente para conocer de un asunto (incluso la composición del mismo) debe estar predeterminado por la ley. Son las normas de atribución competencial establecidas previamente por el legislador las que determinan que un órgano judicial sea el competente para resolver un asunto u otro (STC 199/1997, FJ 6).

En el presente caso, además, la vulneración del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 70.2 EAC) deviene especialmente lesiva si se tiene en cuenta que los hechos que se invocan en el impugnado acuerdo para la puesta en marcha del art. 155 CE, y que damos aquí por reproducidos, en la forma que aparecen descritos podrían ser constitutivos de un ilícito penal, con lo que la decisión de cesar al presidente de la Generalidad y a los miembros de su Gobierno constituye una modificación *de facto* de la competencia judicial vinculada con los mismos.

En consecuencia, de la vulneración de los derechos fundamentales *ex arts.* 23 y 24 CE se deduce la inconstitucionalidad de la medida de cese del presidente de la Generalidad y de su Gobierno, razón por la que este tribunal debe así declararlo, además de su nulidad y la de la autorización y el resto de los actos dictados en su virtud.

A.2. Las medidas que introducen un régimen jurídico especial para las actuaciones de la Generalidad y otras en ámbitos singulares

1. El acuerdo que se impugna supone la autorización de tres medidas específicas que introducen un régimen jurídico especial para las actuaciones de la Generalidad.

Se trata de medidas distintas de las que ya establece nuestro ordenamiento, y que, en consecuencia, modifican el marco jurídico aplicable a las decisiones de las instituciones autonómicas: la posibilidad de introducir un régimen de comunicación o autorización previa para la adopción de las diversas actuaciones que el Gobierno del Estado considere conveniente someter a tal régimen (apdo. B); la sanción específica de nulidad de pleno derecho para los actos que contravengan lo dispuesto en el propio Acuerdo (apdo. E.2), y la denegación de efectos jurídicos para las disposiciones y actos publicados en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) que contravengan lo dispuesto en el propio Acuerdo (apdo. E.3).

Por lo pronto, se trata de medidas todas ellas que, como es obvio, no guardan relación alguna con los objetivos constitucionales del artículo 155 CE, esto es, el sometimiento de la comunidad a las instrucciones estatales o la suspensión o asunción de determinadas facultades de decisión autonómicas, y menos si quien las puede adoptar carece de competencia para ello, alterando el principio de legalidad y de jerarquía normativa ya expuesto. Precisamente, la excepcionalidad de un instrumento como el del artículo 155 CE, la perentoriedad de su procedimiento, el protagonismo

institucional que adquire el ejecutivo estatal y, por supuesto, su singular cometido, centrado en la restauración del orden constitucional, no legitiman una utilización del mismo que sirva para alterar el ordenamiento jurídico ni para suplantar la función del legislador.

La introducción de un régimen de comunicación o autorización previa para la adopción de las diversas actuaciones que el Gobierno del Estado considere conveniente someter a tal régimen (apdo. B) no solo constituye una tutela inaceptable, sino que, teniendo en cuenta que el régimen para la adopción de acuerdos se halla expresamente previsto en los arts. 13 y ss. de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, se está alterando gravemente el principio de legalidad y de jerarquía normativa. De conformidad con este principio, las normas de rango inferior no pueden oponerse a las de rango superior (STC 17/1981, de 1 de junio, entre otras muchas).

Por su parte, las medidas referidas a la nulidad de pleno derecho de los actos adoptados en contravención del Acuerdo y a la carencia de efectos de las disposiciones y actos contrarios al Acuerdo publicadas en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* resultan de todo punto incompatibles con el principio de seguridad jurídica *ex art. 9.3 CE*.

En efecto, no corresponde en ningún caso al acuerdo objeto de esta *litis* determinar el alcance de sus consecuencias, puesto que tanto la Constitución como el art. 47 y ss. de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, y los arts. 71 y ss. de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, ya ejercen tal función.

La aplicación de la figura de la nulidad de pleno derecho, pese a que la ley ya prevé ordinariamente, entre otros supuestos, el de la adopción de actos constitutivos de infracción penal o que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, no hay ni qué decir que conlleva importantes consecuencias frente a terceros y una menor protección para quienes de buena fe han actuado amparados en la legitimidad de las decisiones o normas posteriormente anuladas. Con ello, de paso, se ve perturbada también la seguridad jurídica *ex art. 9.3 CE*, en la medida en que una determinación normativa como la descrita constituye una modificación esencial del régimen de eficacia de los actos jurídicos, en abierta contravención con lo dispuesto por las normas fundamentales del ordenamiento estatal y autonómico en la materia, además de desplegar efectos frente los ciudadanos.

Como ha señalado este tribunal reiteradamente, la seguridad jurídica es «suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que, si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad» (STC 27/1981, de 20 de julio).

En el mismo sentido, la STC 46/1990, de 15 de marzo, se refiere a este principio en estos términos:

«la exigencia del artículo 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas [...]. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no [...] provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvable respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes, incluso cuáles sean éstas».

Así pues, no puede proyectarse sobre cada operador jurídico y sobre cada ciudadano la decisión sobre la compatibilidad entre los correspondientes actos y el acuerdo objeto de impugnación.

Finalmente, con relación a la denegación de efectos jurídicos para las disposiciones y actos publicados en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* que contravengan lo dispuesto por el propio Acuerdo (apdo. E.3), resulta innegable que todos los actos publicados pueden surtir efectos para ciudadanos e instituciones, derivados precisamente de su formal vigencia a partir de dicha publicación.

A este respecto, cabe recordar que es el propio Estatuto de autonomía (art. 65) el que dispone que «[l]as leyes de Cataluña son promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente o Presidenta de la Generalitat, quien ordena su publicación en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* dentro del plazo de quince días desde su aprobación y en el *Boletín Oficial del Estado* [...]», con lo que, de nuevo, con el Acuerdo que se impugna se está alterando gravemente el principio de legalidad y de jerarquía normativa.

Este tribunal se ha referido al principio de publicidad de las normas, entre otras, en su Sentencia 179/1989, de 2 de noviembre:

«[...] sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de éstos de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento.»

En conclusión, las previsiones del Acuerdo que se impugna referidas a la posibilidad de introducir un régimen de comunicación o autorización previa para la adopción de las diversas actuaciones que el Gobierno del Estado considere conveniente someter a tal régimen, la sanción específica de nulidad de pleno derecho para los actos que contravengan lo dispuesto en el propio Acuerdo, y la denegación de efectos jurídicos para las disposiciones y actos publicados en el DOGC que contravengan lo dispuesto en el propio Acuerdo son contrarias al art. 155 CE, en la medida en que alteran el contenido y efectos del marco jurídico aplicable a las decisiones autonómicas y vulneran además el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE.

2. Por cuanto a las medidas en ámbitos singulares se refiere (singularmente la sustitución de la policía autonómica por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado), cabe partir nuevamente de algo que ya ha sido expuesto reiteradamente en el presente escrito de interposición de recurso: que el art. 155 CE no faculta para alterar el reparto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas contenido en el bloque de constitucionalidad, sino únicamente para la sustitución de determinadas autoridades autonómicas en el ejercicio de sus funciones.

Por el contrario, la medida contenida en el apartado C.1 del Acuerdo que se impugna autoriza la sustitución, en caso de necesidad, de los miembros de la Policía de la Generalidad - Mossos d'Esquadra por efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Y ello, además de fracturar como se ha dicho el sistema de distribución competencial, opera sin que el Gobierno del Estado o el Senado aporten razones o justificación alguna, de modo que la medida adoptada no supera el preceptivo test de proporcionalidad por no reunir los requisitos de adecuación o necesidad.

En efecto, se trata de una disposición ya no de sustitución de determinadas autoridades políticas o administrativas de la Administración de la Generalidad, sino de una sustitución de la entera Administración de la Generalidad en el ámbito de una de sus competencias, como es la seguridad pública, de modo que se altera el propio bloque de constitucionalidad.

El régimen competencial en materia de seguridad pública deriva sustancialmente de lo establecido por el artículo 149.1.29 CE, y, en cuanto a las funciones de vigilancia de sus propias instalaciones y de coordinación de las policías locales para las comunidades autónomas, del artículo 148.1.22 CE. Además, por mandato de los citados preceptos constitucionales, la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOCFSE) forma parte del bloque de la constitucionalidad, junto con los respectivos estatutos de autonomía en el supuesto de que alguna comunidad haya asumido la competencia de creación de cuerpos de policía autonómica (STC 154/2005, de 9 de junio, FJ 4, al referirse a las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de seguridad pública).

La seguridad pública fue definida ya desde un primer momento por la STC 33/1982, de 8 de junio (FJ 3) como una «actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano», considerando que incluye «un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distinguidas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido» (por todas, STC 154/2005, FJ 5).

De acuerdo con la doctrina constitucional consolidada, estas actuaciones pueden agruparse en dos categorías diferenciadas. Por un lado, la actividad policial, que resulta preferente y predominante para la realización de dichas tareas de protección: «[d]entro de este conjunto de actuaciones hay que situar, incluso de modo predominante, las específicas de las organizaciones instrumentales destinadas a este fin y, en especial, las que corresponden a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, a que se refiere el art. 104 CE» (STC 154/2005, FJ 5). Y, por otro, las funciones de naturaleza no policial, ya que, si bien la actividad de protección de personas y bienes con el fin de garantizar la tranquilidad y el orden ciudadano se lleva a cabo «preferentemente, mediante la actividad policial propiamente dicha y las funciones no policiales inherentes o complementarias a aquellas, [...] dicho ámbito puede ir más allá de la regulación de las intervenciones de la “policía de seguridad”, es decir, de las funciones propias de las fuerzas y cuerpos de seguridad» (STC 86/2014, de 29 de mayo, FJ 4).

Esta distinción entre actividades policiales y actividades no estrictamente policiales es relevante para el establecimiento del régimen competencial aplicable a la seguridad pública, ya que el artículo 149.1.29 CE no utiliza el criterio funcional habitual en otras materias (bases-desarrollo o legislación-ejecución), sino que contiene una regla de atribución exclusiva al Estado pero, al mismo tiempo, establece una cláusula de excepción a favor de las comunidades autónomas en determinadas circunstancias («sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica»).

En consecuencia, mientras que en las comunidades autónomas que no dispongan estatutariamente de capacidad para la creación de policía autonómica, o que no la hayan ejercido, la competencia corresponde en exclusiva al Estado (con las excepciones establecidas en el artículo 148.1.22 CE), en el caso contrario (Cataluña, País Vasco y, en menor medida, Navarra), nos encontramos ante una competencia compartida.

En consecuencia, debe declararse la inconstitucionalidad, y por tanto la nulidad de la medida de posible sustitución del Cuerpo de Policía de la Generalidad - Mossos d'Esquadra por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado establecida por el apartado C.1 del Acuerdo que se impugna, por ser contraria al régimen de distribución de competencias en materia de seguridad pública, tal como resulta del bloque de la constitucionalidad, además de ser inadecuada e innecesaria para las finalidades derivadas del art. 155 CE.

B. Las medidas referidas al Parlamento de Cataluña

El Acuerdo del Senado objeto de impugnación contiene diversas medidas relativas al Parlamento de Cataluña, entre las que destacan la posibilidad que se atribuye al presidente del Gobierno del Estado de acordar su disolución y convocar elecciones en el plazo máximo de seis meses (apdo. A). Junto a esta determinación, el apartado D del Acuerdo incorpora otras medidas que resultan limitadoras o excluyentes de las facultades parlamentarias de investidura y de control e impulso del gobierno.

Al parecer de esta parte, el artículo 155 CE configurado constitucionalmente en los términos que ya han quedado expuestos en el presente recurso no autoriza a adoptar medidas que puedan afectar a la institución parlamentaria de esa forma.

El artículo 152.1 CE establece como una exigencia la organización institucional básica del autogobierno de las comunidades autónomas constituidas por el procedimiento establecido en el artículo 151 CE, caso de Cataluña. De acuerdo con ello, esta organización debe basarse en una asamblea legislativa elegida por sufragio universal, un consejo de gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un presidente, elegido por la asamblea de entre sus miembros, a quien, como ya se ha analizado, corresponde la dirección del consejo de gobierno y la suprema representación de la comunidad autónoma y la ordinaria del Estado en ella. El mismo precepto establece que el presidente y los miembros del consejo de gobierno son responsables políticamente ante la asamblea.

Esta organización institucional definida constitucionalmente implica, como ya también se ha descrito, que las comunidades autónomas a que se refiere el artículo 151 CE tienen necesariamente como forma de gobierno lo que en la teoría constitucional se designa como sistema parlamentario; es decir, la creación y el mantenimiento del gobierno depende, después de ejercitarse la vía representativa mediante elecciones, de la confianza del Parlamento manifestada en la elección del jefe de gobierno y en la posibilidad de que por ese mismo Parlamento pueda cesarse el Gobierno mediante los mecanismos de exigencia de responsabilidad política previstos. Consiguientemente, la legitimidad del Gobierno desde el punto de vista democrático, pero también desde el punto de vista estrictamente jurídico, emana del apoyo político que es capaz de concitar por parte de una mayoría parlamentaria.

Pues bien, las medidas que el Acuerdo del Consejo de Ministros incluye en los apartados D.1 y D.2 de su parte dispositiva suprime justamente los rasgos característicos del sistema parlamentario, y lo hace de forma totalmente irreconciliable con la Constitución (art. 152) y en abierta contravención con los artículos 55, 67 y 74 del Estatuto de autonomía de Cataluña, norma esta última que, no se olvide, también forma parte integrante del ordenamiento jurídico estatal y que el Estado tiene la obligación de reconocer y amparar (arts. 2 y 147 CE), y cuya modificación solo puede tener lugar mediante el procedimiento que ella misma establece (arts. 222 y 223 EAC). Por otra parte, la suspensión de determinados artículos del Reglamento del Parlamento afecta, además, y con carácter general, a todo el capítulo I del título II del Estatuto de autonomía, pues no solo afecta a la autonomía política de Cataluña, sino también a la autonomía y a las funciones de su Parlamento.

B.1. La autorización al presidente del Gobierno del Estado para asumir la facultad de disolución del Parlamento de Cataluña y la convocatoria de elecciones

1. En primer término, por las mismas razones que se han indicado al hablar del trámite inicial del requerimiento entre gobiernos, y atendiendo a los principios de graduación y de necesidad, parece razonable que el Gobierno del Estado debería haber advertido expresamente al Gobierno de la Generalidad, entre las consecuencias para el caso de desatención del mismo, de la posible disolución directa del Parlamento. En este sentido, no hay que descartar que el presidente de la Generalidad, pese al carácter coercitivo de la medida, hubiera podido disolver el Parlamento por

iniciativa propia, evitando la injerencia de una autoridad ajena al sistema institucional catalán, dando lugar a la desactivación del artículo 155 CE.

Esta posibilidad no admitida por el constituyente español, aunque existente en otros ordenamientos federales o regionales (art. 100 de la Constitución de Austria, 126 de la Constitución de Italia o 236 de la Constitución de Portugal), resulta por lo demás incompatible con el diseño constitucional de la vía coactiva del art. 155 CE, consistente en la posibilidad de impartir instrucciones a las autoridades autonómicas (art. 155.2 CE).

Por otra parte, no hay que olvidar que esa posibilidad jurídica fue desechada de forma expresa durante el debate constituyente, al ser rechazadas, como expusimos en su momento, las enmiendas que pretendían introducir en la Constitución la eventual suspensión o disolución de las instituciones autonómicas como efecto aparejado a la aplicación del artículo 155 CE, así como otra enmienda, esta más específica, referida a la disolución del Parlamento de la comunidad autónoma (n.º 736 al anteproyecto, presentada por el diputado Ortí Bordás, del Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático).

2. En otro orden de cosas, hay que tener presente que se trata de una medida que conecta con la forma política o de gobierno parlamentaria, en virtud de la cual el presidente de la Generalidad es el jefe del Gobierno y en tal condición designa a los miembros de este tras su propia elección por el Parlamento (art. 67.2 EAC). Esa facultad, construida sobre la base de la confianza política de la mayoría y la consiguiente asunción de responsabilidades políticas ante la misma, tiene su correlato en la facultad del presidente, y solo del presidente, de disolver el Parlamento de forma anticipada a la expiración natural del mandato (art. 75 EAC). Tal facultad deviene una decisión política sin más límites ni condicionantes que la voluntad de su titular, en razón de su legitimidad política. Suplantar esa voluntad política no es posible, y ni el Gobierno del Estado ni el Senado pueden autorizar una sustitución de ese calado so pena de fracturar los elementos fundamentales que son la esencia de la propia forma de gobierno.

De ahí que las facultades atribuidas al presidente del Gobierno del Estado (apdo. 2, letra A, cuarto párrafo, del Acuerdo que se impugna) constituyen una medida que altera en grado sumo el regular funcionamiento del sistema institucional de la Generalidad, debido a la atribución de una potestad –la de disolución de la cámara legislativa catalana– que el ordenamiento confiere en exclusiva al presidente de la Generalidad *ex* artículo 75 EAC.

Sobre la gradualidad y falta de proporcionalidad de esta medida, el Consejo de Garantías Estatutarias ha señalado lo siguiente:

«hay que ser también conscientes de que la intervención del Parlamento, a diferencia de la del Gobierno y la Administración, por su misma naturaleza, difícilmente puede ser gradual o parcial. El Ejecutivo cuenta con numerosos y diferentes niveles jerárquicos y sectoriales de actuación, mientras que el Legislativo tiene una dinámica integrada y tiene atribuida la más alta representación política y simbólica del sistema de autogobierno catalán, por lo que, cuando se incide en él, la consecuencia resultante es la afectación global de su posición institucional» (DCGE núm. 14/2017, de 5 de diciembre, FJ.4.c).

En parecido sentido, esta parte estima que la autorización de la disolución parlamentaria por el presidente del Gobierno del Estado constituye una medida inadecuada e innecesaria, y por tanto desproporcionada al objeto que se pretende con la aplicación del artículo 155 CE, pues no está concebida para restaurar el orden constitucional, sino simplemente para tratar, en su caso, de sustituir una mayoría política por otra alternativa, lo cual es una opción política que nada tiene que ver con el incumplimiento de obligaciones constitucionales. Además de que salta a la vista la contingencia de esa medida a poco que se tenga en cuenta que, en el supuesto de que el presidente de la Generalidad hubiera mantenido intacta su potestad de disolver

el Parlamento, el resto de medidas de reparación autorizadas por el Senado podrían haberse hecho igualmente efectivas.

En conclusión, la medida contenida en el apdo. 2, letra A, cuarto párrafo, del Acuerdo, por la que se atribuye al presidente del Gobierno del Estado la facultad de disolver el Parlamento de Cataluña y convocar elecciones constituye una grave vulneración del principio de autonomía reconocido por el art. 2 CE y desarrollado por los arts. 152 CE y 1 EAC.

Es por todo ello que esta representación insta al Tribunal a declarar la inconstitucionalidad de la autorización contenida en el apartado A del Acuerdo del Senado objeto del presente recurso, por la que se atribuye al presidente del Gobierno del Estado el ejercicio de la facultad de disolución del Parlamento de Cataluña y la convocatoria de elecciones, por exceder las facultades que permitirían otorgarle en virtud del art. 155 CE.

B.2. Las medidas que afectan al Parlamento de Cataluña

Seguidamente se analizan cada una de las medidas que afectan al Parlamento de Cataluña. La primera de ellas (D.1) pretende que el Parlamento no pueda investir a ningún presidente de la Generalidad durante el plazo máximo de seis meses a que se refieren las medidas establecidas en el apartado A del Acuerdo del Consejo de Ministros. La segunda (D.2) pretende impedir que el Parlamento cree comisiones de investigación o que fije comparecencias con relación a las «autoridades designadas para el desarrollo y la ejecución de las medidas aprobadas por el Senado», así como que tampoco pueda exigir responsabilidades políticas ni llevar a cabo otras medidas de control e impulso de la acción política y de gobierno como son tener debates generales sobre la acción política, plantear interpelaciones o preguntas, debatir planes o comunicados o tener sesiones informativas.

1. El apartado D del Acuerdo que se impugna incorpora medidas de limitación de las potestades propias del Parlamento de Cataluña, al suspender la facultad de investir al presidente de la Generalidad (D.1) y de controlar el Gobierno (D.2), además de limitar ostensiblemente la capacidad de facultades de impulso político y de deliberación (D.3).

A este respecto, hay que recordar que ya el Senado enmendó las medidas contenidas en el apartado D.4 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de octubre, que pretendían someter a una suerte de tutela gubernativa la actividad legislativa del Parlamento de Cataluña, aduciendo para ello su carácter inconstitucional.

A entender de esta parte, la limitación de la facultad de investidura debe ser objeto de igual tacha de inconstitucionalidad, y por los mismos motivos que la previsión de cese del presidente de la Generalidad, que se dan por reproducidos.

Idéntico reproche merece la limitación de las facultades de control e impulso parlamentario (apdos. D.2 y D.3). Con la configuración de un gobierno exento de todo control político ordinario, pese a que dicho control se atribuya de forma vaga e imprecisa al Senado, se está hurtando al debate público y plural la acción gubernamental, lo cual es requisito de su legitimidad, y más cuando con ese tipo de control político no se pone en ningún caso en tela de juicio la confianza parlamentaria de la mayoría como sí se pone en entredicho mediante mecanismos extraordinarios como la moción de censura o la cuestión de confianza. Y por lo que a las actividades de impulso y deliberativas se refiere, no se alcanza a comprender qué tipo de infracciones del orden constitucional y legal pueden llegar a cometerse que no puedan dar lugar a la adopción de otras medidas menos gravosas que el recurso extraordinario y grave al art. 155 CE, teniendo en cuenta que se trata de actos parlamentarios susceptibles de control constitucional e incluso de suspensión *ex art.* 161.2 CE, de acuerdo con la más reciente doctrina constitucional (STC 42/2014, de 25 de marzo, FJ 2).

En suma, estas dos medidas implican dejar sin efecto lo que define la esencia del sistema parlamentario, por configurar un Parlamento sin capacidad de crear, man-

tener, controlar y cesar al Gobierno. Afirmar, como hace el Acuerdo del Consejo de Ministros, que se está manteniendo la función representativa del Parlamento, cuando lo que se está es impidiendo el ejercicio de la misma, y en virtud de esta legitimar el carácter democrático del Gobierno implica, además, la afectación del derecho fundamental de participación política del art. 23 CE tanto de los miembros del Parlamento como de los ciudadanos de Cataluña.

2. La medida contenida en el apartado D.3 sigue en cierta medida la tónica de las fijadas por los apartados D.1 y D.2, en el sentido que establece que el Parlamento no puede dirigirse directamente al ejecutivo catalán mediante la presentación de propuestas de resolución para el impulso de la acción política y de gobierno, ni tampoco por medio de declaraciones institucionales. Esta medida se relaciona, además, con la relativa al ejercicio de la potestad legislativa y de la potestad de autoorganización del Parlamento (D.4).

En ambos casos, el Acuerdo del Consejo de Ministros condiciona el ejercicio de esas facultades a un control previo por parte de una «autoridad» designada directamente por el Gobierno del Estado, encargada de cualificar su contenido, en términos que solo pueden interpretarse como de control político de conveniencia u oportunidad, ya que se prevé que dará la conformidad cuando por esa autoridad se estime que tales iniciativas no son contrarias ni a las medidas ni a su presupuesto, objeto o finalidad.

Con ello, el Acuerdo del Consejo de Ministros culmina la suspensión en toda regla de la autonomía de Cataluña, ya que no solo se cesa al Gobierno, sino que se sitúa a la Administración bajo su dependencia y, si bien se mantiene formalmente el Parlamento, lo sitúa en una posición de subordinación jerárquica con relación al Gobierno del Estado. Y no solo eso, sino que para hacerlo se atribuye funciones que la Constitución española reserva en exclusiva a los tribunales ordinarios y también al Tribunal Constitucional, de acuerdo con el artículo 153 CE respecto a los artículos 117 y 161 CE.

3. Qué duda cabe que, como ya se ha avanzado, estas medidas vulneran el art. 23 CE en toda su extensión, pues la limitación ilegítima de las facultades de actuación de los parlamentarios implica la vulneración de los derechos de participación política y de sufragio de los ciudadanos a quienes representan. Además, se vulnera en especial el *ius in officium* o derecho fundamental de los representantes políticos a ejercer sus funciones (art. 23.2 CE), en la medida en que, de acuerdo con todo lo anterior, se deriva una imposibilidad material para estos de ejercer las funciones representativas que el ordenamiento les encomienda, pues, con la franquicia que se arroga el Gobierno del Estado, se está alterando la formación de la voluntad de un órgano como el Parlamento.

Es doctrina constitucional consolidada que el *ius in officium* o derecho de participación política de los representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones *ex art. 23.2 CE* es un derecho de configuración legal, configuración que –no hay que olvidarlo– comprende los reglamentos parlamentarios, que es a los que corresponde fijar y ordenar los derechos y atribuciones de los parlamentarios, si bien pueden interponerse excepcionalmente otras normas como las leyes. Tal vulneración adquiere un relieve constitucional indiscutible en cuanto que los derechos o facultades afectados pertenecen al núcleo de su función representativa parlamentaria, entre otros, el ejercicio de la función legislativa y el de control o impulso al gobierno (por todas, STC 208/2003 y STC 64/2002).

Así pues, la suspensión acordada de la capacidad del Parlamento de Cataluña para el ejercicio de facultades que derivan de la Constitución y del Estatuto de autonomía, sustituyéndolo en el desempeño de sus funciones representativas y de expresión de la voluntad popular (apdo. A relativo a la disolución del Parlamento y apdo. D sobre la limitación de las facultades de investidura, control e impulso del Gobierno), es inconstitucional en la medida en que excede de la esfera de las posi-

bles afectaciones del art. 155 CE, limitado al ámbito de las actuaciones ejecutivas: por vulnerar los derechos de participación política de los parlamentarios y de sus representados, en abierta contravención del carácter democrático y representativo de la forma de gobierno de la Generalidad (art. 152 CE y arts. 55, 67 y 74 EAC), y por no ajustarse a las exigencias de adecuación y necesidad propias de las medidas que se adoptan de forma extraordinaria en aplicación del art. 155 CE.

Por los motivos aducidos, esta representación insta a este tribunal a declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los apartados A y D del Acuerdo que se impugna.

Por todo ello, al Tribunal Constitucional,

Solicita

Que, que teniendo por presentado el presente escrito en tiempo y forma, y los documentos que lo acompañan, se sirva admitirlo, tenga por interpuesto RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD contra el Acuerdo del Pleno del Senado, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución, publicado mediante Resolución de 27 de octubre de 2017 de la Presidencia del Senado (BOE n.º 260, de 27 de octubre de 2017), así como contra todas las disposiciones que se han dictado, sin solución de continuidad, en desarrollo o como complemento o adición de las medidas mencionadas, por constituir una unidad normativa, y en mérito al mismo, y previos los trámites oportunos, dicte sentencia declarando la inconstitucionalidad de dichos preceptos.

Barcelona para Madrid, a 8 de enero de 2018

Joan Ridao Martín, letrado del Parlamento de Cataluña

4.87.10. Recursos d'inconstitucionalitat interposats contra lleis de Catalunya

Recurs d'inconstitucionalitat 4062/2017, interposat pel president del Govern de l'Estat, contra l'apartat segon de l'article 135 del Reglament del Parlament de Catalunya

381-00013/11

SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Reg. 72217 / Coneixement: Mesa de la Diputació Permanent, 18.12.2017

Tribunal Constitucional

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

En nombre del rey

la siguiente

Sentencia

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4062-2017, promovido por el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, contra el apartado segundo del artículo 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, en la redacción dada por la reforma parcial aprobada por el Pleno de la Cámara en sesión de 26 de

julio de 2017 (DOGC núm. 7421A, de 27 de julio). Han comparecido y formulado alegaciones, el Parlamento de Cataluña, representado por los Letrados de la Cámara don Xavier Muro i Bas, don Antoni Bayona y don Joan Ridao i Martin, y el Gobierno de la Generalitat, representado por los Abogados de la Generalitat don Xavier Castrillo Gutiérrez y don Ramón Riu Fortuny. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal el día 28 de julio de 2017, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el apartado segundo del artículo 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC), en la redacción dada por la reforma parcial aprobada por el Pleno de la Cámara en sesión de 26 de julio de 2017 («DOGC» núm. 7421A, de 27 de julio).

En el escrito se hizo expresa invocación de los artículos 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), a los efectos de que se acordase la suspensión del precepto impugnado.

2. Los fundamentos de Derecho en los que se basa el recurso son, sucintamente expuestos, los que siguen:

a) El Abogado del Estado reproduce el apartado segundo del artículo 135 RPC, que resulta del siguiente tenor:

«2. El grupo parlamentario proponente de una proposición de ley puede solicitar su tramitación por el procedimiento de lectura única. Le corresponde al Pleno del Parlamento acordarla, a propuesta de la Mesa, una vez oída la Junta de Portavoces o a iniciativa de esta, siempre que la proposición de ley cumpla los supuestos habilitantes que establece el apartado 1.»

La diferencia sustancial entre la redacción anterior y actual de este apartado estriba en que en aquella se requería el consenso de los grupos parlamentarios para la tramitación de una proposición de ley por el procedimiento de lectura única, en tanto que en la ahora recurrida puede solicitarla un solo grupo parlamentario.

El procedimiento en lectura única se regula en la sección del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC) dedicada a las especialidades del procedimiento legislativo (proyectos y proposiciones de ley de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía; proyecto de ley de presupuestos; reforma del Estatuto de Autonomía; delegación en comisiones de la competencia legislativa plena; iniciativas legislativas populares; y, en fin, procedimiento para la consolidación de la legislación vigente). Todas estas especialidades del procedimiento legislativo presentan dos notas en común: (i) un supuesto de hecho definido por la singularidad de la iniciativa legislativa; (ii) una modificación del procedimiento legislativo ordinario suprimiendo o añadiendo trámites. No obstante, el Reglamento del Parlamento de Cataluña no determinaba de forma expresa en su anterior redacción si en el procedimiento en lectura única eran admisibles o no enmiendas, ya a la totalidad, ya al articulado.

Desde la V legislatura se han tramitado en el Parlamento de Cataluña 13 proposiciones de ley por el procedimiento de lectura única. Todas ellas fueron presentadas conjuntamente por todos los grupos parlamentarios y fueron aprobadas por unanimidad, sin que se planteara, por consiguiente, la posibilidad de presentar enmiendas.

La nueva redacción dada al apartado impugnado del artículo 135 RPC, al no requerir la unanimidad de los grupos parlamentarios para tramitar una proposición de ley por el procedimiento en lectura única y excluir la posibilidad de presentar enmiendas a la totalidad y/o al articulado, lesiona el contenido esencial del derecho de los parlamentarios reconocido en el artículo 23.2 CE y el artículo 29 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), que proclama el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes.

El Abogado del Estado quiere resaltar las circunstancias que han rodeado la presentación y la aprobación de la reforma del Reglamento del Parlamento de Cataluña, así como su finalidad declarada por el Grupo Parlamentario Junts pel Sí (GPJS), proponente de la reforma, por el Grupo Parlamentario de la Candidatura d'Unitat Popular (GPCUP) y por el Gobierno de la Generalidad. Tal finalidad no es otra que la de posibilitar que un único grupo parlamentario pueda imponer la aprobación de la ley que dé aparente cobertura –aunque groseramente inconstitucional– al referéndum de autodeterminación, reiteradamente anunciado para el próximo 1 de octubre de 2017, así como de la denominada Ley de transitoriedad jurídica. En este sentido, en la demanda se reproducen diversas declaraciones e intervenciones de diputados del GPJS, del GPCUP y del presidente de la Generalitat. Asimismo, se invoca, en este contexto, la reiterada jurisprudencia de este Tribunal sobre la inconstitucionalidad del proceso secesionista en Cataluña (SSTC 259/2015, de 2 de diciembre; 90/2017, de 5 de junio; AATC 141/2016, de 19 de julio; 170/2016, de 6 de octubre, y 24/2017, de 14 de febrero).

b) El Abogado del Estado se refiere a continuación a la tramitación parlamentaria del precepto impugnado, de la que destaca las observaciones formuladas por la Junta de Letrados del Parlamento de Cataluña y el dictamen 7/2017, de 6 de julio, del Consejo de Garantías Estatutarias, que recomendaron que se previese la posibilidad de presentar enmiendas en el procedimiento de lectura única. Resalta también el hecho de que cuatro grupos parlamentarios en el trámite de enmiendas subsiguiente a aquel dictamen hubieran solicitado la incorporación expresa de un trámite de enmiendas en dicho procedimiento. Todas estas enmiendas fueron rechazadas, lo que, en su opinión, constata la explícita voluntad de la Cámara de no admitir enmiendas a las proposiciones de ley en los procedimientos de lectura.

c) El Abogado del Estado, entrando ya en las alegaciones de fondo en las que funda el recurso de inconstitucionalidad, parte de la consideración de que el derecho de enmienda forma parte del contenido central del derecho de participación del artículo 23.2 CE, según resulta de las SSTC 119/2011, de 5 de julio, y 136/2011, de 13 de septiembre.

En la primera de las citadas Sentencias el Tribunal declaró que «el derecho de enmienda que pertenece a los parlamentarios [...] no es un mero derecho reglamentario, sino un auténtico contenido central de su derecho de participación del art. 23.2 CE. 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. Lo que no cabe es articular un debate de forma que la introducción de más enmiendas haga imposible la presentación de alternativas y su defensa. Los Reglamentos parlamentarios, de acuerdo con la Constitución, deben articular los procedimientos pero siempre respetando el ejercicio del *ius in officium* en todas sus fases» (FJ 9).

Desde esta Sentencia, el Tribunal ha venido considerando la posibilidad de la presentación de enmiendas como un elemento esencial que sirve para valorar si una determinada medida supone una vulneración del núcleo esencial de la función representativa [STC 36/2016, de 3 de marzo, FJ 9 c)].

d) El Abogado del Estado trae a colación seguidamente la jurisprudencia constitucional en relación con el procedimiento de lectura única, de la que deduce que el Tribunal ha considerado legítima la tramitación de un texto legislativo por este pro-

cedimiento siempre que se salvaguarden los derechos de los diputados ex artículo 23.2 CE y concurren los presupuestos habilitantes para su activación, cuya apreciación, salvo supuestos de notoria evidencia, corresponde a la propia Cámara (SSTC 119/2011, FJ 9, y 129/2013, de 4 de junio, FJ 10).

En el caso que nos ocupa, a diferencia de los que resolvieron las referidas Sentencias, lo que se plantea es la inconstitucionalidad de las propias normas reglamentarias que regulan el procedimiento de lectura única de las proposiciones de ley, al excluir la posibilidad de presentar enmiendas a la totalidad y/o al articulado.

Como recuerda la STC 103/2008, de 11 de septiembre, las normas constitucionales y parlamentarias que regulan la elaboración de las leyes tienen carácter instrumental respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico, como es el pluralismo político. Por ello resulta fundamental que el proceso de formación de la voluntad de la Cámara sea acorde con este principio constitucional que requiere, en cualquier caso, que los derechos de participación de las minorías no sean vulnerados (en el mismo sentido, STC 136/2011). El Tribunal estimó en la citada STC 103/2008 que la tramitación por el procedimiento en lectura única de un proyecto de ley que afectaba a un derecho fundamental, materia vedada por el reglamento parlamentario a dicho procedimiento, había supuesto una alteración sustancial en el proceso de formación de la voluntad en el seno de la Cámara, puesto que, con infracción del reglamento, le había impuesto la tramitación de la ley impugnada «a través de un procedimiento en el que resultan notablemente limitadas las posibilidades de participación de las minorías en el proceso de elaboración de la norma, no por acuerdo unánime de la Mesa del Parlamento, sino en virtud de una decisión del Gobierno Vasco» (FJ 5).

Por tanto, las normas reglamentarias que limitan el debate así como la posibilidad de presentación de enmiendas por parte de los diputados pueden vulnerar los artículos 1.1 y 23.2 CE, en cuanto supongan una limitación del derecho de participación política de los parlamentarios.

e) De acuerdo con la jurisprudencia constitucional analizada, el proceso de formación de la voluntad de la Cámara exige el ejercicio del derecho de enmienda en el procedimiento de lectura única. En su opinión, esa jurisprudencia requiere la existencia de un plazo de enmiendas en los procedimientos de lectura para considerar que, a pesar de su excepcionalidad y singularidad, no se vulnera la garantía del artículo 23.2 CE.

Así, en las SSTC 185/2016, de 3 de noviembre, y 215/2016, de 15 de diciembre, con ocasión de la tramitación por el procedimiento de lectura única de la proposición de ley de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, se consideró que no había existido una vulneración del artículo 23.2 CE en la medida en que no se habían obstaculizado o limitado las facultades que en el procedimiento legislativo corresponden a los diputados y a los grupos en los que se integran, no resultando afectado, en consecuencia, su *ius in officium*, ni, por tanto, se había alterado de forma sustancial el proceso de formación de la voluntad de la Cámara. Y ello porque el procedimiento de lectura única en el Congreso de los Diputados aunque supone una reducción del número de debates (eliminación de los debates en comisión), no impide la presentación de enmiendas, tanto de totalidad como al articulado.

En este sentido, en la citada STC 185/2016 (FJ 5), en relación con las decisiones parlamentarias de acortamiento de los trámites y plazos del procedimiento legislativo, el Tribunal recuerda que tales decisiones deben afectar por igual a todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en evitación de que se ocasione un tratamiento desigual o discriminatorio (ATC 32/2001, de 23 de febrero, FJ 5), así como que la reducción del tiempo de tramitación sólo puede llegar a 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, afectando, en consecuencia, al ejercicio de la función representativa inherente al estatuto del parlamentario [SSTC 136/2011, FJ 10 e); 44/2015, de 5 de marzo, FJ 2; 143/2016, de 19 de septiembre, FJ 3].

En esta misma línea jurisprudencial, el Tribunal, en la STC 238/2012, de 13 de diciembre, entendió que en la tramitación por el procedimiento de lectura única de una reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) no cabía apreciar vicio alguno que afectase esencialmente al proceso de formación de la voluntad de la Cámara, en la medida en que no se había impedido a los grupos parlamentarios, pese a la reducción de plazos, la presentación de enmiendas (FJ 5).

Así pues, de acuerdo con la doctrina constitucional reseñada, la presentación de enmiendas se configura como un elemento esencial, cuya eliminación puede determinar la existencia de vicios en el proceso de formación de la voluntad de la Cámara por vulneración del derecho de participación de los representantes parlamentarios (en este sentido, también STC 143/2016).

La única aparente excepción a esta consolidada jurisprudencia puede encontrarse en la STC 27/2000, de 31 de enero, en cuanto se refiere al supuesto de una ley paccionada y negociada entre los territorios históricos y la Comunidad Autónoma del País Vasco, amparado por una norma legal. Se puede deducir a sensu contrario de esta sentencia que, salvo que exista una justificación excepcional, la garantía del artículo 23.2 CE exige la presentación de enmiendas en el procedimiento de lectura única. Pero incluso en el supuesto objeto de la referida Sentencia se preveía que los grupos parlamentarios pudieran presentar observaciones por escrito al articulado del proyecto de ley, que son, materialmente, enmiendas. Esta posibilidad fue uno de los argumentos utilizados por el Tribunal Constitucional para desestimar la denunciada infracción del artículo 23.2 CE (FJ 6). De modo que parece constituir un elemento relevante a tener en cuenta la participación de los grupos parlamentarios a través de la formulación de alegaciones cuando el procedimiento legislativo veda la presentación de enmiendas, en tanto que mecanismo con el que compensar esta prohibición en supuestos como el que fue objeto de la reseñada sentencia.

f) Para el Abogado del Estado, el apartado segundo del artículo 135 RPC permite que la Mesa de la Cámara pueda proponer al Pleno, por mayoría simple, y éste acordar, por idéntica mayoría, la tramitación de una proposición de ley en lectura única. Si coinciden las mayorías simples de la Mesa y del Pleno –lo que suele ser habitual– se impediría la presentación de enmiendas a las proposiciones de ley que se tramiten por este procedimiento, viéndose vulnerado el derecho de enmienda de la minoría y, por consiguiente, viciado el proceso de formación de la voluntad de la Cámara (SSTC 185/2016, FJ 5, y 215/2016, FJ 5).

Trae a colación que en aquellos Parlamentos autonómicos en los que no se exigen mayorías cualificadas para acordar o proponer la tramitación de iniciativas legislativas en lectura única se ha optado por disposiciones o prácticas parlamentarias que permiten la presentación de enmiendas, aunque no esté expresamente prevista. Por el contrario, en aquellas Cámaras en las que se veda la posibilidad de enmiendas en la tramitación en lectura única suele ser habitual que los reglamentos exijan mayorías cualificadas para proponer o acordar dicha tramitación (Parlamento de Andalucía, Asamblea de Cantabria; Junta General del Principado de Asturias, Asamblea de Extremadura y Parlamento de las Islas Baleares) o excluyan determinadas materias (Parlamento del País Vasco y Asamblea de Madrid). En estos supuestos se entiende que toda limitación de las facultades de los parlamentarios debe ser considerada como extraordinaria y, por lo tanto, es necesario incluir una serie de requisitos para que la mayoría no impida de forma habitual y abusiva el ejercicio legítimo de los derechos de la minoría.

En conclusión, el apartado segundo del artículo 135 RPC, al excluir la facultad de la minoría de presentar enmiendas a las proposiciones de ley de la mayoría, vulnera el derecho fundamental de participación política del artículo 23.2 CE, ya que

el derecho de enmienda forma parte del contenido esencial de este derecho fundamental.

En fin, como afirma el Consejo de Estado en su dictamen, a través de un sistema que permite de facto la elusión del trámite de enmiendas por iniciativa de un solo grupo parlamentario se diluye de tal modo el derecho de expresión de los representantes de los grupos políticos minoritarios, que el derecho fundamental protegido en el artículo 23.2 CE pasa a convertirse en un mero derecho formal o nominal sin contenido propio ni eficacia real, con la consiguiente afectación a la válida formación de la voluntad de la Cámara, cuyos acuerdos adoptados por esta vía nacerán con el estigma de haber despreciado un derecho fundamental y, por tanto, contaminados ab origine por este mismo vicio de inconstitucionalidad.

El Abogado del Estado concluye la demanda solicitando de este Tribunal se sirva admitirla y tener por interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra el apartado segundo del artículo 135 RPC, en la redacción dada por la reforma parcial de 26 de abril de 2017.

Mediante un primer otrosí, interesa que, habiéndose invocado el artículo 161.2 CE, se declare en suspenso, desde la fecha de interposición del recurso, la vigencia y aplicación del precepto impugnado.

Mediante un segundo otrosí, solicita:

1) Que en la providencia en la que se decreta la suspensión del precepto reglamentario impugnado y en la Sentencia que en su momento se dicte se acuerde, al amparo del artículo 87.1 LOTC, que se les notifique personalmente a la M.H. Sra. doña Carme Forcadell i LLuis, Presidenta del Parlamento de Cataluña y a los integrantes de la Mesa del citado Parlamento Sr. don Lluís Guinó i Subirós, Vicepresidente Primero; Sr. don José María Espejo-Saavedra Conesa, Vicepresidente Segundo; Sra. doña Anna Simó i Castelló, Secretaria Primera; Sr. don David Pérez Ibañez, Secretario Segundo; Sr. don Joan Josep Nuet i Pujals, Secretario Tercero; Sra. doña Ramona Barrufet i Santacana, Secretaria Cuarta; al Secretario General del Parlamento, Sr. don Xavier Muro i Bas, y al Letrado Mayor, Sr. don Antonio Bayona Rocamora.

Ordenando a la Presidenta del Parlamento, al Secretario General y al Letrado Mayor que notifiquen esta resolución, con el contenido de los apercibimientos que a continuación se solicitan, a las autoridades y servicios administrativos a ellos subordinados, en particular a la persona titular del departamento de ediciones.

2) Asimismo se solicita del Tribunal que, en dicha notificación, se advierta a todos ellos de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada. En particular, que se abstengan de iniciar, calificar, tramitar, introducir en el orden del día de cualquier órgano del Parlamento de Cataluña y, en general, de dictar acuerdo alguno que implique la tramitación de una proposición de ley por el procedimiento de lectura única, apercibiéndoles de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir en caso de desobediencia de dicho requerimiento.

Finalmente, para asegurar el mayor conocimiento de la providencia de suspensión, se solicita de este Tribunal que ordene su publicación inmediata en el *Boletín Oficial del Estado*, en el *Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña* y en el *Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña*.

3. El Pleno de Tribunal Constitucional, por providencia de 31 de julio de 2017, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de 15 días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes; y tener por invocado por el Presidente del Gobierno el artículo 161.2 de la Constitución, lo que, a su tenor y conforme dispone el artículo 30

LOTC, produce, desde la fecha de interposición del recurso –28 de julio de 2017– para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros, la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado.

Asimismo, de conformidad con el artículo 87.1 LOTC, sin perjuicio de la obligación que dicho precepto impone a todos los poderes públicos de cumplir las resoluciones de este Tribunal, atendiendo a la petición efectuada en tal sentido por la parte recurrente, se acordó notificar personalmente la presente resolución a la M.H. Sra. doña Carme Forcadell i Lluís, Presidenta del Parlamento de Cataluña y Presidenta de la Mesa, a los integrantes de ésta Sr. don Lluís Guinó i Subirós, Vicepresidente Primero; Sr. don José María Espejo-Saavedra Conesa, Vicepresidente Segundo; Sra. doña Anna Simó i Castelló, Secretaria Primera; Sr. don David Pérez Ibañez, Secretario Segundo; Sr. don Joan Josep Nuet i Pujals, Secretario Tercero; Sra. doña Ramona Barrufet i Santacana, Secretaria Cuarta; al Secretario General del Parlamento, Sr. don Xavier Muro i Bas y al Letrado Mayor, Sr. don Antonio Bayona i Rocamora. Se les advirtió a todos ellos de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que pudiera suponer ignorar o eludir la suspensión acordada. En particular, de que se abstuvieran de iniciar, calificar, introducir en el orden del día de cualquier órgano del Parlamento de Cataluña y, en general, de dictar acuerdo alguno que implique la tramitación de una proposición de ley por el procedimiento de lectura única en aplicación del impugnado apartado segundo del artículo 135 RPC, apercibiéndoles de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir en caso de no atender este requerimiento.

De conformidad con el artículo 87.2 LOTC, se acordó recabar el auxilio jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña para realizar las notificaciones, requerimientos y apercibimientos acordados.

Asimismo, se habilitaron los días del mes de agosto para la tramitación del presente recurso de inconstitucionalidad.

Y, en fin, se ordenó la publicación de la incoación del recurso en el *Boletín Oficial del Estado* y en el *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

4. Los Abogados de la Generalitat de Cataluña, en representación y defensa de su Gobierno, mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal el día 3 de agosto de 2017, se personaron en el procedimiento y, al amparo del artículo 93 LOTC, interpusieron recurso de súplica contra la providencia de 31 de julio de 2017, por la que se admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad y se acordó la suspensión del precepto impugnado, solicitando se dejase sin efecto la referida providencia y se acordarse la inadmisión del recurso de inconstitucionalidad.

Por diligencia de ordenación de la Secretaria de Justicia del Pleno, de 7 de agosto de 2017, se tuvo por recibido el precedente escrito y se dio traslado del mismo al Abogado del Estado y a la representación procesal del Parlamento de Cataluña, así como al Congreso de los Diputados y al Senado, para que en el plazo común de tres días alegasen lo que estimasen pertinente respecto al recurso de súplica interpuesto por los Abogados de la Generalitat.

Únicamente evacuó el trámite de alegaciones conferido el Abogado del Estado, mediante escrito registrado en fecha 10 de agosto de 2017, en el que interesó la desestimación del recurso de súplica.

El Pleno del Tribunal Constitucional, por Auto 117/2017, de 16 de agosto, acordó desestimar el recurso de súplica interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra la providencia de 31 de julio de 2017.

5. Los Letrados del Parlamento de Cataluña, mediante escrito que tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el día 21 de agosto de 2017, se personaron en el proceso en representación y defensa de la Cámara, formulando las alegaciones que a continuación sucintamente se resumen.

a) Comienzan por referirse a los antecedentes, a los trabajos parlamentarios y al Dictamen 2/2017, de 6 de julio, del Consejo de Garantía Estatutarias sobre la reforma del artículo 135.2 RPC, resaltando que fueron rechazadas las enmiendas iniciales y las subsiguientes a aquel dictamen que pretendían introducir en el precepto recurrido el reconocimiento expreso de la facultad de presentar enmiendas.

También traen a colación que el Secretario General y el Letrado Mayor del Parlamento elaboraron un documento titulado «Observaciones y propuestas jurídicas y técnicas a la reforma del Reglamento», de fecha 21 de junio de 2017, que fue distribuido a la Mesa y a los grupos parlamentarios. Dicho documento recoge el parecer favorable de la Junta de Letrados al reconocimiento del derecho de enmienda en el procedimiento en lectura única.

b) Los Letrados del Parlamento de Cataluña dedican el siguiente apartado de sus alegaciones a la singular naturaleza de los reglamentos parlamentarios como fuente del derecho y al margen de apreciación del Tribunal Constitucional en relación con la autonomía parlamentaria.

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 tiene el reglamento parlamentario atribuye a esta norma una función sustantiva que va más allá de los aspectos procedimentales o procesales. En efecto, los reglamentos parlamentarios desempeñan «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 atribuciones que corresponden a los miembros de las Cámaras, así como la articulación de los procedimientos y trámites que se desarrollan en su seno (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 6). Así pues, son el instrumento mediante el cual se articula y expresa la función representativa de los diputados y, en este sentido, la principal norma configuradora del *ius in officium* parlamentario que garantiza el artículo 23 CE.

Según la doctrina constitucional, los reglamentos parlamentarios son normas primarias, en el sentido de que desarrollan directamente la Constitución y el Estatuto de Autonomía. Al mismo tiempo, desde el punto de vista de su valor normativo, están asimilados a las leyes y otras disposiciones normativas con fuerza de ley, lo que permite su impugnación directa y un control pleno de constitucionalidad mediante el correspondiente recurso [art. 27.2 d) LOTC y SSTC 118/1988, de 20 de junio, FJ 3, y 101/2008, de 24 de julio, FJ 2]. No hay duda, por tanto, de que se trata de disposiciones sometidas a lo establecido en la Constitución y, también, cuando se trate de Asambleas legislativas autonómicas, a lo previsto en los Estatutos de Autonomía (STC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 6).

El debate sobre la naturaleza jurídica del reglamento parlamentario, muy presente en la jurisprudencia constitucional, se ha zanjado doctrinalmente con una generalizada aceptación de su estatus de fuente formal del derecho, incluso de parámetro de constitucionalidad de la ley (STC 99/1987, de 11 de junio, entre otras). El valor materialmente constitucional del reglamento parlamentario y su inmediatez o primariedad constitucional no obstan para que se trate de una fuente normativa que integra un derecho específico, como es el derecho parlamentario, conformado por normas producidas por las mismas cámaras sin la intervención de los otros poderes, y fundada sobre una posición de autonomía del órgano y por su natural poder autoorganizador. El Parlamento es, sin duda, un órgano constitucional y, como tal, se encuentra vinculado a la Constitución y al Estatuto de Autonomía, pero goza de una importante autonomía, lo que le permite regular las condiciones de su organización y funcionamiento, así como el estatus jurídico de sus miembros.

En todo juego de poderes del Estado democrático, y especialmente en lo que atañe a los órganos que están en la cima de estos poderes, la regla del autocontrol o *self restraint* resulta necesaria. Un adecuado funcionamiento de la justicia constitucional exige autocontrol de quienes la encarnan, cuya función no es impedir que el

resto de poderes actúen, sino más bien permitir y ayudar a que lo hagan delimitando las reglas mínimas a las que deben sujetarse, especialmente cuando su autonomía es un principio de rango constitucional y estatutario. De lo dicho se infiere que el Tribunal Constitucional debería actuar con la máxima prudencia y deferencia hacia el legislador «reglamentario», puesto que, a la hora de enjuiciar una norma como el reglamento parlamentario, al principio de conservación de las leyes y a la presunción de validez de las mismas, se debe añadir la especial naturaleza o singularidad de los reglamentos parlamentarios y su estrecha relación con el principio de autonomía parlamentaria.

Estas reflexiones tienen especial trascendencia en relación con el derecho de participación política (art. 23.2 CE). Como este Tribunal tiene reiteradamente declarado, el derecho reconocido en el artículo 23.2 CE no se limita a la garantía de la igualdad en el acceso al cargo, sino que también cubre el ejercicio del mismo, de acuerdo con la norma que, en desarrollo del propio artículo 23.2 CE, define los derechos y deberes inherentes al cargo. En el presente caso, no hay duda de que esa norma es esencialmente el reglamento parlamentario y esto impone, como es lógico, que la interpretación del contenido y alcance del derecho fundamental del artículo 23.2 CE sea coherente con el principio de autonomía parlamentaria y la regla del *self restraint*. En definitiva, lo que se quiere exponer, señalan los Letrados del Parlamento de Cataluña, es que el Tribunal ha de ser especialmente precavido al enjuiciar un reglamento parlamentario con ocasión de un recurso directo de inconstitucionalidad valorando de manera más intensa si cabe todas las posibilidades existentes de salvar la constitucionalidad de la norma, sin olvidar que en este caso el objeto del juicio es la norma y no sus posibles aplicaciones, así como que el recurso directo no es el único mecanismo de garantía para salvaguardar los derechos de los diputados, pues siempre existe la posibilidad de interponer recurso de amparo ante una eventual aplicación del reglamento parlamentario contraria al artículo 23.2 CE.

c) Los Letrados del Parlamento de Cataluña sostienen que el recurso tiene una finalidad preventiva, incompatible con la naturaleza y el carácter abstracto que define al recurso de inconstitucionalidad.

La lectura de la demanda revela su carácter preventivo, ya que el punto de partida y núcleo central del reproche de inconstitucionalidad que se dirige al artículo 135.2 RPC es su conexión en línea de continuidad con el objeto declarado en la Resolución 1/XI y posteriores resoluciones del Parlamento de Cataluña de las que se desprende la voluntad de tramitar una ley de referéndum de autodeterminación y una ley de transitoriedad jurídica.

Este carácter preventivo y focalizado a una aplicación concreta y específica del artículo 135.2 RPC se hace evidente con las referencias que el recurso contiene a las intervenciones y declaraciones del Presidente de la Generalitat, de los diputados de los grupos parlamentarios impulsores de la reforma reglamentaria, así como la alusión a que la finalidad de la reforma reglamentaria es la de permitir que un solo grupo parlamentario pueda promover la aprobación de unas leyes que den aparente cobertura legal a la convocatoria del referéndum anunciado para el día 1 de octubre de 2017.

Así pues, el recurso es notoriamente infundado y prematuro, pues pone en conexión el precepto impugnado, que, en abstracto no presenta tacha de constitucionalidad alguna, con su eventual utilización espuria, esto es, presume que la puesta en práctica del precepto recurrido está orientada exclusivamente a una aplicación inconstitucional del mismo.

d) Los Letrados del Parlamento de Cataluña estiman que los argumentos que se ofrecen en el escrito de demanda no son suficientes para reputar inconstitucional la reforma del artículo 135.2 RPC.

En relación con la supresión de la exigencia de la unanimidad de los grupos parlamentarios para la tramitación de proposiciones de ley por el procedimiento en

lectura única contenida en la anterior redacción del precepto, consideran que aquella exigencia no se deriva de los artículos 23 CE y 29.1 EAC, ni de la jurisprudencia constitucional, ni, en fin, es norma habitual en el derecho parlamentario. Por otra parte, el reconocimiento a un solo grupo parlamentario del derecho a iniciar el procedimiento no puede ser visto únicamente desde una perspectiva negativa, ya que objetivamente también puede valorarse como una decisión favorable al acceso a un procedimiento parlamentario impedido hasta entonces a un solo grupo parlamentario o incluso a varios de ellos.

Respecto a la alegada exclusión del derecho de enmienda en el trámite de lectura única, los Letrados del Parlamento realizan una doble puntualización. La primera, que este derecho tampoco se reconocía expresamente en la anterior redacción del precepto, si bien convienen en que no era estrictamente necesario debido a la unanimidad exigida para la tramitación por el procedimiento en lectura única. La segunda, que no hay que confundir que el Reglamento del Parlamento de Cataluña no mencione la posibilidad de presentar enmiendas con que la excluya. En este sentido afirman que el hecho de que no tuvieran acogida las recomendaciones del Consejo de Garantías Estatutarias y de la Junta de Letrados del Parlamento de que se previese expresamente el derecho a la presentación de enmiendas, así como de que no fueran aceptadas las enmiendas presentadas con este propósito no pueden llevar a la conclusión de que el artículo 135.2 RPC excluya la posibilidad de que la Mesa del Parlamento, de oficio o a solicitud de algún grupo parlamentario, pueda abrir un trámite de enmiendas en el procedimiento en lectura única. Es necesario no confundir la norma, una vez dictada, con la presunta voluntad de la mayoría parlamentaria que la ha aprobado. En el Parlamento de Cataluña no existe un uso consolidado que admita la presentación de enmiendas en el procedimiento en lectura única. Ahora bien, esta práctica parlamentaria puede variar con la nueva redacción del precepto. Además, el apartado tercero del artículo 135 RPC puede facilitar este cambio al remitir a las normas establecidas para los debates de totalidad.

El derecho de enmienda en el procedimiento en lectura única no encuentra apoyo en la jurisprudencia constitucional que se invoca en el recurso, pues no existe una doctrina clara e inequívoca del Tribunal Constitucional. La lectura de las SSTC 119/2011 y 136/2011 pone de manifiesto que la doctrina que en ellas se establece tiene un alcance general en el sentido de afirmar que dentro del *ius in officium* de los representantes parlamentarios se inscribe, entre otros derechos, el derecho de presentar enmiendas en las tramitaciones parlamentarias, aunque esa jurisprudencia no contempla ni reconduce tal derecho a ningún procedimiento parlamentario en concreto, ni se refiere expresamente al procedimiento en lectura única. Por tanto, no se trata de una doctrina aplicable a este procedimiento y su carácter general tampoco permite ampararse en ella para sostener que el derecho de enmienda debe existir en todos los procedimientos parlamentarios.

Otros pronunciamientos del Tribunal Constitucional que se citan en el recurso (SSTC 103/2008, de 11 de septiembre; 119/2011; 129/2013, de 4 de junio; 185/2016, de 3 de noviembre, y 215/2016, de 15 de diciembre) sí se refieren al procedimiento en lectura única, pero tampoco se afirma en ellos de manera clara e inequívoca que exista una exigencia constitucional de reconocer el derecho de enmienda en este procedimiento legislativo, centrándose dichos pronunciamientos en los presupuestos habilitantes para la aplicación del procedimiento en lectura única, que en este recurso no se cuestionan.

Dos de esas Sentencias (SSTC 185 y 215/2016) tienen como referencia el artículo 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), precepto que tampoco reconoce de forma expresa el derecho a presentar enmiendas en el procedimiento en lectura única. En ellas no se hace observación alguna a la constitucionalidad del citado precepto, lo que permite trasladar la misma conclusión al artículo 135.2 RPC.

e) La técnica de la lectura única constituye un tipo de procedimiento de carácter facultativo tendente a agilizar la aprobación de las leyes, caracterizado por la omisión de diferentes trámites en la fase central del iter legislativo común. En concreto, en lugar de las lecturas sucesivas a que se somete el texto, el procedimiento se ve reducido en esencia a dos únicos momentos: el debate de totalidad ante el pleno de la cámara y la votación única del conjunto del texto por parte de este mismo órgano. La tramitación en lectura única se puede aplicar tanto en proyectos como en proposiciones de ley, aunque en algunos reglamentos parlamentarios sólo se citan a los proyectos de ley (Parlamentos del País Vasco y de Galicia).

La lectura única es una práctica parlamentaria ampliamente extendida. Se encuentra regulada en los Reglamentos del Congreso de los Diputados (art. 150); del Senado (art. 129); del Parlamento de Andalucía (art. 136); de las Cortes de Aragón (art. 207); de la Junta General del Principado de Asturias (art. 165); del Parlamento de las Islas Baleares (art. 145); del Parlamento de las Islas Canarias (art. 148); del Parlamento de Cantabria (arts. 40 y 139); de las Cortes de Castilla-La Mancha (art. 168); de las Cortes de Castilla y León (art. 130); del Parlamento de Cataluña (art. 135); de la Asamblea de Extremadura (art. 177); del Parlamento de Galicia (art. 134); de la Asamblea de Madrid (arts. 167 a 170); de la Asamblea Regional de Murcia (art. 113); del Parlamento de Navarra (art. 158); del Parlamento del País Vasco (art. 163); del Parlamento de La Rioja (art. 115) y, en fin, de las Cortes Valencianas (art. 135).

Dicha especialidad de tramitación de las iniciativas legislativas ha sido empleada con cierta frecuencia por el Parlamento de Cataluña, como lo demuestra el hecho de que desde la VIII Legislatura hasta el momento (años 2006-2017) se han aprobado por esta vía más de treinta leyes, que han tenido su origen no solo en proposiciones de ley, sino también en proyectos de ley (art. 135.1 RPC), no exigiéndose en este último caso el consenso de los grupos parlamentarios para la tramitación de la iniciativa y sin que la falta de previsión en el Reglamento del Parlamento de Cataluña de un trámite de enmiendas haya dado lugar hasta el momento a la interposición de recurso de amparo alguno.

La interpretación del artículo 135.2 RPC en la que se funda el recurso no tiene en cuenta otros factores que, en opinión de los Letrados del Parlamento de Cataluña, ponen en evidencia su debilidad argumental. Aducen al respecto que el artículo 135.3 RPC, que no ha sido modificado, no excluye la posibilidad de presentar enmiendas a las proposiciones de ley tramitadas en lectura única, al remitirse, con carácter general, a las reglas del debate de totalidad. Este apartado es de aplicación tanto a los proyectos de ley (art. 135.1 RPC) como a las proposiciones de ley (art. 135.2 RPC) y la remisión que en él se hace «a las normas establecidas para los debates de totalidad» puede interpretarse perfectamente como sinónimo de la tramitación de totalidad en su conjunto; es decir, incluyendo también el trámite de presentación de enmiendas (art. 113 RPC).

La reforma del artículo 135.2 RPC resulta perfectamente homologable a la regulación que del procedimiento legislativo en lectura única hacen otras cámaras legislativas tanto en lo que concierne a la iniciativa para poner en marcha el procedimiento, como a la facultad de presentar enmiendas. Su contenido no difiere en lo sustancial de las previsiones de otros reglamentos parlamentarios que pueden considerarse como una referencia en la materia (Congreso de los Diputados, Cortes de Castilla-La Mancha, Cortes de Castilla y León, Parlamento de Galicia y Parlamento de La Rioja). En todos estos casos no se exige ninguna mayoría especial para iniciar o proponer la tramitación en lectura única, ni tampoco se hace referencia expresa a un preceptivo trámite de presentación de enmiendas. Una variante de este régimen la ofrecen el Reglamento de las Cortes de Aragón (arts. 153 y 154), que antes de su reforma de junio de 2017 permitía expresamente que la Mesa, de acuerdo con la junta de portavoces, podía abrir un trámite de presentación de enmiendas; y el Re-

glamento del Parlamento Vasco, que sólo se diferencia de los anteriores en que la tramitación por el procedimiento de lectura única requiere el acuerdo unánime de la Mesa.

Así pues, la existencia de estos preceptos reglamentarios que presentan rasgos comunes con el artículo 135.2 RPC no debería olvidarse en la resolución de este recurso, pues una eventual declaración de inconstitucionalidad del precepto impugnado tendría una inevitable repercusión en estos otros marcos parlamentarios, en los que ha sido pacífica hasta el momento la regulación y aplicación de las reglas relativas al procedimiento legislativo en lectura única.

f) El respeto al principio democrático que encarna el legislador y la unidad del conjunto del ordenamiento dotan a las leyes de una presunción de constitucionalidad, lo que implica su conservación cuando en el marco de un procedimiento de inconstitucionalidad se constata que la norma permite una interpretación compatible con la Constitución, sin que para ello sea necesario exigir tampoco una absoluta concordancia, sino más bien que no se dé una discordancia clara y evidente entre la Constitución y la ley. En caso de duda, esa compatibilidad puede conseguirse, si fuera necesario, mediante una sentencia que, sin anular la ley, precise como debe ser interpretada respecto a lo que exige la Constitución.

En este caso, los Letrados del Parlamento de Cataluña entienden que no es necesario siquiera recurrir a esta interpretación conforme porque el artículo 135.2 RPC, objetivamente considerado en el contexto de un recurso de inconstitucionalidad, no lo exige. Sin embargo, consideran oportuno plantear esta posibilidad con carácter subsidiario, pues no es fácil desvincular la reforma del reglamento de la Cámara de un determinado contexto político y de una conflictividad entre el Parlamento de Cataluña y el Tribunal Constitucional (producida a partir de la resolución 1/XI y de la STC 259/2015, de 2 de diciembre) que, de manera excepcional, puede incidir de alguna manera sobre la presunción de constitucionalidad de cualquier actuación del Parlamento que pueda ponerse en relación con esta cuestión.

Los Letrados del Parlamento de Cataluña concluyen su escrito de alegaciones interesando del Tribunal Constitucional que dicte Sentencia en la que se declare la constitucionalidad del artículo 135.2 RPC. Por un otro sí, con base en las razones que exponen en su escrito, solicitan que se proceda al levantamiento inmediato de la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado, en su día acordada en la providencia de admisión del recurso de inconstitucionalidad.

6. El Abogado de la Generalitat de Cataluña, mediante escrito registrado en este Tribunal en fecha 21 de agosto de 2017, formuló las alegaciones que, en lo sustancial, a continuación se resumen.

a) Considera que la numerosa doctrina constitucional que se invoca en la demanda no aporta, porque no existe, una sola Sentencia en la que el Tribunal haya declarado que la prohibición de presentar enmiendas a una iniciativa que se tramite por el procedimiento de lectura única vulnera el derecho de participación política de los parlamentarios. En todo caso, la falta de mención explícita a la facultad de presentar, debatir y votar enmiendas en el artículo 135.2 RPC no excluye una interpretación sistemática que habilite la efectividad de este trámite.

Es preciso recordar que el *ius in officium* es un derecho de configuración legal y que el legislador dispone de una amplia libertad para configurar el procedimiento legislativo y prever las diversas formas de participación de los parlamentarios. Así pues, los reglamentos parlamentarios tienen un amplio margen para regular los procedimientos de adopción de acuerdos en las cámaras, respetando los principios de nuestro modelo parlamentario, como son los de pluralismo político, la separación de poderes, el principio democrático, la participación representativa y la protección de las minorías o, en fin, los que derivan del artículo 9.2 CE. Pero de estos principios no pueden colegirse que los reglamentos parlamentarios deban

ofrecer una solución unívoca para cada tipo de procedimiento concreto, pudiendo ser compatibles con dichos principios distintas opciones normativas.

b) Entre las potestades parlamentarias inherentes a la función legislativa se encuentra el derecho a la iniciativa legislativa y, por el hecho de que constituye una forma relevante de incidir en la iniciativa en tramitación, también el derecho de enmienda, que ejercen los grupos parlamentarios y los diputados, de acuerdo con los reglamentos de las cámaras (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 6). Pero el derecho de enmienda no es el único derecho de participación en el procedimiento legislativo, de modo que para valorar si la regulación de un determinado procedimiento legislativo llega a impedir o a coartar ilegítimamente el núcleo esencial de la función representativa habrá de valorarse el conjunto de facultades que en relación a ese procedimiento se han reconocido reglamentariamente, atendiendo también a su objeto y sentido propios.

La tramitación de iniciativas en lectura única está prevista en el artículo 135 RPC como una especialidad del procedimiento legislativo, que se caracteriza por la agilización procedimental y la supresión de determinados trámites de la fase central del *iter* legislativo común. Se trata de una singularidad aplicable únicamente en aquellos casos en los que «la naturaleza del proyecto de ley o la singularidad de su formulación lo permite» (art. 135.1 RPC).

La libertad de configuración de la que las Cámaras disponen para regular esta modalidad de procedimiento legislativo ha dado lugar a diversas ordenaciones del procedimiento en lectura única, todas ellas respetuosas con el contenido esencial del derecho de participación política de los parlamentarios.

Así, este procedimiento se halla regulado, además de en el Reglamento del Parlamento de Cataluña, en los Reglamentos del Congreso de los Diputados (art. 150); del Senado (art. 129); del Parlamento de Andalucía (art. 136); de las Cortes de Aragón (arts. 153 y 154); de la Junta General del Principado de Asturias (art. 165); del Parlament de les Illes Balears (art. 145); del Parlamento de las Islas Canarias (art. 148); del Parlamento de Cantabria (arts. 40 y 139); de las Cortes de Castilla-La Mancha (art. 168); de las Cortes de Castilla y León (art. 130); de la Asamblea de Extremadura (arts. 174 y 177); del Parlamento de Galicia (art. 134); de la Asamblea de Madrid (arts. 167 a 170); de la Asamblea Regional de Murcia (art. 113); del Parlamento de Navarra (art. 158); del Parlamento Vasco (art. 163); del Parlamento de La Rioja (art. 115) y, en fin, de las Cortes Valencianas (art. 135).

En cuanto a la regulación del derecho de enmienda en dicho procedimiento, no se hace mención alguna al mismo, en los Reglamentos del Congreso de los Diputados (RCD), de las Cortes de Castilla-La Mancha y de Castilla León y de los Parlamentos del País Vasco y La Rioja. Se prohíbe expresamente la presentación de enmiendas en los Reglamentos del Senado (en lo que se refiere a las enmiendas parciales), de las Asambleas de Extremadura, Madrid y de la Región de Murcia, de las Cortes Valencianas y del Parlamento de Andalucía.

Así pues, para valorar si una determinada regulación de un procedimiento legislativo concreto ha llegado a producir una ilegítima o desproporcionada restricción del derecho fundamental al ejercicio de cargo se ha de atender a la verdadera dimensión de la participación de los parlamentarios en el mismo, en función de la regulación completa, del sentido y de la función de ese procedimiento, con atención también al conjunto de prescripciones del reglamento de la Cámara, sin que se puedan sacar conclusiones únicamente a partir de la mera ausencia de la fase de enmiendas. En este sentido, el Tribunal en la STC 27/2000, de 31 de enero (FJ 6), estableció que la prohibición de presentar enmiendas al articulado no debía interpretarse como una medida ilegítima con respecto al derecho de participación de los parlamentarios, sino que se trataba de una posibilidad arbitrada por los reglamentos parlamentarios y que no había impedido a los diputados el ejercicio de sus derechos ex artículo 23.2 CE, al haber podido participar en los distintos trámites hasta la aprobación de la ley,

en concreto, en la formulación de alegaciones por escrito, en la exposición de su posición política ante el Pleno y en la votación en conjunto del proyecto de ley.

Este Tribunal ha reiterado el criterio expuesto en la STC 274/2000, de 15 de noviembre (FJ 10), respecto del procedimiento de lectura única en el Parlamento de Canarias, y en la STC 153/2016, de 28 de septiembre, FJ 3 c), en relación con dicho procedimiento en las Cortes Valencianas.

De conformidad con esta doctrina constitucional, la determinación de si el procedimiento parlamentario de lectura única es o no conforme con el contenido esencial del derecho fundamental del artículo 23.2 CE no puede fundarse exclusivamente en el modo en que se reconoce el derecho de enmienda, sino que se ha de atender a las distintas formas de participación previstas en el mismo y a su adecuada proporción en atención a la naturaleza y simplicidad de la iniciativa legislativa, valorando en conjunto si se da o no una restricción ilegítima del derecho fundamental, sea porque se ha vaciado su contenido esencial o porque se ha alterado de forma sustancial el proceso de formación de la voluntad de la cámara.

Ello así, en modo alguno puede afirmarse que el artículo 135.2 RPC vulnera el *ius in officium* de los parlamentarios, puesto que, cuando menos, conforme a su enunciado, sólo podrían tramitarse por el procedimiento de lectura única aquellas proposiciones de ley cuya naturaleza lo aconseje o la simplicidad de su formulación lo permita; es decir, sólo aquellos textos muy breves cuya naturaleza y simplicidad permitan debatir en conjunto su aprobación o rechazo y que no presenten una complejidad técnica que aconseje un debate parlamentario más profundo. De modo que habiéndose previsto la participación de los diputados y los grupos parlamentarios en el debate previo y votación sobre la tramitación de la iniciativa legislativa por este procedimiento especial, así como en el debate de totalidad y votación de su contenido, no cabe apreciar una desproporción ni menoscabo sustancial del *ius in officium* de los parlamentarios.

En consecuencia, la formulación en abstracto del artículo 135.2 RPC no atenta a la debida preservación y garantía del *ius in officium* de los parlamentarios, sino que es expresión de la autonomía reglamentaria del Parlamento de Cataluña. Todo ello, lógicamente, sin perjuicio de que será preciso atender a la aplicación que en cada caso se haga del artículo 135.2 RPC para poder valorar, en función de la naturaleza y características de la iniciativa legislativa, si esa concreta aplicación se ajusta al sentido y función propios de este procedimiento legislativo especial, de forma proporcionalmente respetuosa con los derechos de los parlamentarios y sin alterar de un modo sustancial el proceso de formación de la voluntad de la cámara.

c) La regulación del procedimiento de lectura única en el RPC resulta prácticamente equivalente a la del Reglamento del Parlamento de Cataluña y muy semejante a la de los reglamentos de las Cámaras legislativas de otras Comunidades Autónomas. Si se comparan los artículos 135 RPC y 150 RCD se comprueba que uno y otro precepto no reconocen de forma explícita el derecho de enmienda a los diputados y grupos parlamentarios. Sin embargo, como se admite en la demanda, la falta de reconocimiento expreso de la posibilidad de presentar enmiendas en el artículo 150 RCD no ha sido obstáculo para que el Congreso de los Diputados haya seguido la práctica parlamentaria de habilitar la presentación de enmiendas en el procedimiento en lectura única entre el momento en el que el Pleno acuerda la tramitación de la iniciativa legislativa por este procedimiento y su debate y votación. Dada la similitud de ambos preceptos, es evidente que nada impide que el Parlamento de Cataluña siga en el futuro una práctica semejante a la del Congreso de los Diputados, de modo que con base en una interpretación sistemática del Reglamento del Parlamento de Cataluña se puedan llegar a aplicar al procedimiento de lectura única aquellos trámites o fases del procedimiento legislativo común que no resulten contrarios a su naturaleza y sirvan a la mayor garantía del *ius in officium* de los diputados, entre ellos, la presentación de enmiendas antes de su debate y votación en el Pleno.

El hecho de que el Parlamento de Cataluña haya venido siguiendo una práctica parlamentaria contraria a la admisión de enmiendas en el procedimiento en lectura única y de que con ocasión de la reforma del artículo 135.2 RPC se hubiesen rechazado aquellas enmiendas que propugnaban un reconocimiento explícito del trámite de enmiendas no son, a juicio del Abogado de la Generalitat, circunstancias que resulten determinantes del sentido propio y del tenor literal del vigente artículo 135 RPC, ni eximen de la obligación de una interpretación lógica y sistemática del mismo.

Las razones por las que se han rechazado las enmiendas no han quedado incorporadas al texto vigente del artículo 135.2 RPC, cuyo mandato prescriptivo adquiere sentido a partir del tenor literal de su texto. Asimismo, la indiscutible realidad de aquella práctica parlamentaria no puede oponerse hoy a una interpretación sistemática del artículo 135.2 RPC en el contexto conjunto del Reglamento del Parlamento de Cataluña y conforme al derecho de enmienda reconocido con carácter general en el procedimiento legislativo. Aquella práctica parlamentaria era la lógica consecuencia de la exigencia, en la anterior redacción del artículo 135.2 RPC, de la presentación de la iniciativa de forma conjunta por todos los grupos parlamentarios, por lo que carecía de sentido el reconocimiento de la facultad de presentar enmiendas.

En definitiva, el artículo 135.2 RPC es una disposición equivalente al artículo 150 RCD y a otros preceptos de otros reglamentos de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, cuyo tenor literal y sentido propio no impide la presentación de enmiendas.

d) Por último, el Abogado de la Generalitat se refiere al carácter preventivo e infundado del recurso de inconstitucionalidad.

A su juicio la demanda se funda en una mera hipótesis, en el pronóstico de cuál será en el futuro la interpretación y aplicación que el Parlamento de Cataluña haga del artículo 135.2 RPC, de modo que la imputación de inconstitucionalidad se basa en la presunción de que el Parlamento aplicará la nueva regulación del procedimiento en lectura única según la práctica parlamentaria que había venido siguiendo con su redacción anterior. Por consiguiente, no cabe sino calificar el recurso de manifiestamente prematuro, puesto que el texto de la norma impugnada no comporta per se un vicio de inconstitucionalidad.

Es evidente que nos encontramos ante un recurso meramente interpretativo, contrario al principio de presunción de constitucionalidad de las leyes, que impone a todo operador jurídico el deber de interpretar la norma de conformidad con la Constitución y, muy especialmente, las aprobadas por las Cámaras legislativas.

El Abogado de la Generalitat concluye el escrito de alegaciones solicitando del Tribunal Constitucional que dicte Sentencia en la que desestime el recurso de inconstitucionalidad y declare que el precepto impugnado es plenamente conforme a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Cataluña. Por otro sí, con base en las consideraciones que efectúa en dicho escrito, interesa que se acuerde el levantamiento inmediato de la suspensión del artículo 135.2 RPC.

7. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 8 de septiembre de 2017, acordó incorporar a los autos los escritos de alegaciones de los Letrados del Parlamento de Cataluña y del Abogado de la Generalitat y, en cuanto a la solicitud de este último de levantamiento anticipado de la suspensión en su día acordada, oír al Abogado del Estado para que en el plazo de cinco días expusiera los que estimase procedente al respecto.

8. El Abogado del Estado evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en este Tribunal el día 20 de septiembre de 2017, en el que solicitó, con base en la argumentación recogida en el mismo, el mantenimiento de la suspensión del precepto recurrido.

9. Por providencia de 29 de noviembre de 2017, se acordó señalar ese mismo día para la deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, impugna, mediante este recurso, el artículo 135.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC), en la redacción dada por la reforma parcial aprobada por el Pleno de la Cámara en sesión de 26 de julio de 2017. El precepto recurrido resulta del siguiente tenor:

«2. El grupo parlamentario proponente de una proposición de ley puede solicitar su tramitación por el procedimiento de lectura única. Le corresponde al Pleno del Parlamento acordarla, a propuesta de la Mesa, una vez oída la Junta de Portavoces o a iniciativa de esta, siempre que la proposición de ley cumpla los supuestos habilitantes que establece el apartado 1.»

El Abogado del Estado sostiene en la demanda que la nueva redacción del artículo 135.2 RPC, al suprimir el requisito de la unanimidad de los grupos parlamentarios para la tramitación de proposiciones de ley por el procedimiento de lectura única, que exigía la redacción anterior del precepto, y no prever la posibilidad de presentar enmiendas, vulnera el derecho de los miembros de la Cámara al ejercicio del cargo reconocido en el artículo 23.2 CE e, indirectamente, el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes [art. 29.1 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)], puesto que el derecho de enmienda forma parte del contenido esencial del derecho de participación política (art. 23.2 CE). Tras recordar que el Pleno del Parlamento rechazó durante la elaboración del precepto recurrido cuatro enmiendas presentadas por distintos grupos parlamentarios con las que se pretendía la incorporación expresa de un trámite de enmiendas en el procedimiento de lectura única, lo que constata, a su juicio, la voluntad de la Cámara de excluir dicho trámite, el Abogado del Estado mantiene que la jurisprudencia constitucional, que analiza con profusión y detalle en la demanda, requiere la posibilidad de la presentación de enmiendas en esta modalidad de procedimiento legislativo. En definitiva, considera que el precepto impugnado lesiona el derecho de participación política del parlamentario ex artículo 23.2 CE al impedir la presentación, debate y votación de enmiendas a las proposiciones de ley que se tramiten por el procedimiento en lectura única.

Los Letrados del Parlamento de Cataluña aducen que el recurso tiene una finalidad preventiva, incompatible con el carácter abstracto de este proceso constitucional, pues el reproche que se dirige al artículo 135.2 RPC se funda en una eventual utilización espuria del procedimiento de lectura única para la tramitación de una ley de referéndum de autodeterminación y de una ley de transitoriedad jurídica, vinculadas al proceso iniciado con la resolución del Parlamento de Cataluña I/XI. Además, en su opinión, los argumentos que se recogen en la demanda no son suficientes para reputar inconstitucional el artículo 135.2 RPC, ya que no hay que confundir que el Reglamento del Parlamento de Cataluña no prevea expresamente la posibilidad de presentar enmiendas en el procedimiento en lectura única con la exclusión de este trámite. En efecto, aunque en el Parlamento de Cataluña no existe un uso consolidado en favor de aquella posibilidad, no cabe descartar que esta práctica parlamentaria pueda variar con base en la remisión del artículo 135.3 RPC «a las normas establecidas para los debates de totalidad» en orden al desarrollo del debate de las iniciativas legislativas que se tramiten por el procedimiento de lectura única, remisión que puede ser interpretada en el sentido de que comprende también la presentación de enmiendas de totalidad. Los Letrados del Parlamento de Cataluña afirman que el precepto impugnado resulta homologable a la regulación del procedimiento en lectura única en los reglamentos de otras Cámaras legislativas, para concluir postulando, con carácter subsidiario, una interpretación del artículo 135.2 RPC conforme a la Constitución.

Por su parte, el Abogado del Gobierno de la Generalitat considera que el precepto recurrido no vulnera el *ius in officium* de los parlamentarios, puesto que sólo pueden tramitarse por el procedimiento en lectura única aquellas proposiciones de ley cuya naturaleza lo aconseje o la simplicidad de su formulación lo permita. Ha de tratarse, por tanto, de textos cuya naturaleza y simplicidad, así como su falta de complejidad técnica consientan que sean sometidos a un debate y votación de conjunto, de modo que, dadas las características de las iniciativas legislativas susceptibles de tramitarse por este procedimiento, la no previsión de un trámite de enmiendas no resulta contraria al artículo 23.2 CE. Sostiene que la regulación del procedimiento en lectura única del Reglamento del Parlamento de Cataluña es semejante a la de los reglamentos de otras asambleas legislativas en los que tampoco se contempla de forma expresa la posibilidad de presentar enmiendas, sin que haya sido cuestionada su constitucionalidad. No descarta, como sucede en el Congreso de los Diputados, que el Parlamento de Cataluña pueda habilitar como práctica parlamentaria un trámite de enmiendas, con base en una interpretación sistemática del Reglamento del Parlamento de Cataluña, conforme a la cual se apliquen al procedimiento de lectura única aquellos trámites del procedimiento legislativo común que no resulten contrarios a su naturaleza y doten de mayor garantía al *ius in officium* de los diputados. Finalmente, el Abogado de la Generalitat califica de preventivo el recurso de inconstitucionalidad, dado que se funda en la hipótesis de cuál será la aplicación que el Parlamento de Cataluña haga en un futuro del artículo 135.2 RPC, con la presunción de que la Cámara mantendrá la práctica seguida hasta la aprobación del precepto impugnado.

2. Delimitados en los términos expuestos el objeto de este recurso y las posiciones de las partes, es preciso hacer unas consideraciones previas en torno a la naturaleza del precepto impugnado y al canon de constitucionalidad, sobre el significado jurídico-constitucional que en el presente proceso pueden tener las distintas referencias que se hacen al alcance de la función jurisdiccional de este Tribunal, a la voluntad o intención del autor de la norma recurrida con su aprobación y al contexto socio-político en la que se ha adoptado, así como respecto al carácter cautelar o preventivo del recurso.

a) El objeto del recurso de inconstitucionalidad viene constituido, como ya se ha dejado constancia, por el artículo 135.2 RPC, precepto que forma parte del Reglamento de la Asamblea legislativa de una Comunidad Autónoma. Disposición normativa esta que, dotada como fuente del derecho de las singularidades que los Letrados del Parlamento de Cataluña ponen de manifiesto en sus alegaciones, puede ser objeto, sin duda, de un control de constitucionalidad, propio de este tipo de proceso [art. 27.2 f) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)].

Este Tribunal ha insistido en no pocas resoluciones en las que ha enjuiciado como supremo interprete de la Constitución (art. 1 LOTIC) normas o actos de las Cámaras legislativas en la necesidad de mantener el máximo respeto y deferencia a su autonomía parlamentaria. Así lo ha expresado recientemente, como no podía ser de otro modo, en relación precisamente con el Parlamento de Cataluña (AATC 141/2016, de 19 de julio, FJ 7; 170/2016, de 6 de octubre, FJ 6, y 24/2017, de 14 de febrero, FF JJ 5 y 8). Ahora bien, hemos de recordar que la autonomía parlamentaria de las Cámaras garantizada, según los casos, constitucional y/o estatutariamente, se encuentra subordinada a la Constitución y al respectivo Estatuto de Autonomía, cuyas previsiones la delimitan y deben ser respetadas por las normas reglamentarias que la desarrollen. En otras palabras, el contenido y alcance de la autonomía parlamentaria de las Asambleas legislativas, y, por consiguiente, la disponibilidad sobre los procedimientos que se desarrollen en su seno, han de ser determinados necesariamente a partir de aquellas previsiones, nunca al margen de ellas (por todas, SSTC 179/1989, de 2 de noviembre, FF JJ 5 a 7; 234/2000, de 3 de octubre, FJ 12, y 97/2002, de 25 de abril, FJ 5).

b) Dados los términos de la cuestión planteada en este proceso por la parte demandante, esto es, la posible vulneración de derecho de los miembros del Parlamento de Cataluña al ejercicio de su cargo (art. 23.2 CE), al no contemplar o excluir el precepto recurrido la posibilidad de presentar enmiendas a las proposiciones de ley que se tramiten por el procedimiento en lectura única, es el citado derecho fundamental el que ha de constituir el canon de control de constitucionalidad del precepto impugnado. Ello sin perjuicio de la estrecha imbricación que existe, puesta de manifiesto por una reiterada jurisprudencia constitucional, entre aquel derecho fundamental y el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos (art. 23.1 CE), que, como trasunto de este último, el artículo 29.1 EAC proclama como derecho estatutario de los ciudadanos de Cataluña en relación con los asuntos públicos de esta Comunidad Autónoma.

Sin desconocer el alcance ilustrativo que puede presentar la regulación del procedimiento de lectura única en los reglamentos de otras asambleas legislativas, a la que aluden con profusión las partes, es evidente que esta regulación no puede erigirse en canon de control de constitucionalidad del precepto impugnado, conformado exclusivamente por la Constitución y el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, pues en modo alguno un reglamento parlamentario puede ser medida de validez de otro reglamento parlamentario.

Por consiguiente, este Tribunal debe limitarse a enjuiciar la norma sometida a su conocimiento de acuerdo con el indicado parámetro de constitucionalidad, constituido en este caso por el derecho de participación política del artículo 23.2 CE.

c) Hemos de recordar, una vez más, que estamos ante un recurso de inconstitucionalidad y que en este tipo de procedimientos el Tribunal «garantiza la supremacía de la Constitución y enjuicia la conformidad o disconformidad con ella de las Leyes, disposiciones o actos impugnados» (art. 27.1 LOTC). Se trata de un control «en abstracto» de la norma recurrida, desvinculado de cualquier consideración concreta sobre su aplicación a un específico supuesto de hecho y también de un control «objetivo», pues la regla controvertida ha de ser enjuiciada en atención a su propio sentido. En definitiva, el control que se lleva a cabo en este proceso constitucional es un control jurídico, no político, ni de oportunidad, ni de calidad técnica, ni de idoneidad. De modo que las intenciones o finalidades del autor de la norma, su estrategia política o su propósito último no constituyen, como es evidente, objeto de nuestro enjuiciamiento, que ha de circunscribirse a contrastar los concretos preceptos impugnados y las normas o principios constitucionales que integran en cada caso el parámetro de control [STC 90/2017, de 5 de julio, FJ 2; con cita SSTC 128/2016, de 10 de agosto, FJ 5 A) a), y 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 7.a)].

Como hemos tenido también ocasión de señalar (STC 77/2017, de 21 de junio, FJ 4), las referencias al contexto político en el que se adoptó el precepto que se impugna son legítimas, desde la posición procesal que ostenta el Abogado del Estado, pero pretender analizar o inferir los verdaderos motivos que han estado en la aprobación de dicho precepto es llevar el debate al campo de las «intencionalidades políticas». En un proceso de estas características, el precepto recurrido, cuya supuesta inconstitucionalidad se ventila, debe ser interpretado y enjuiciado en atención a su propio sentido y tenor literal, no a partir del contexto político que la demanda trae a colación referido a su utilización para «la aprobación por el Parlamento catalán de leyes que den aparente cobertura –aunque groseramente inconstitucional– al referéndum [...] reiteradamente [...] anunciado [...] para el próximo 1 de octubre de 2017».

d) De otra parte, la impugnación no es preventiva, ni cautelar, no mereciendo, por tanto, el reproche que en tal sentido se hace por parte de los Letrados del Parlamento de Cataluña y del Abogado del Gobierno de la Generalitat.

En efecto, no constituye ni, lógicamente, puede constituir objeto de este proceso la aplicación que el Parlamento de Cataluña pueda hacer en un futuro del precepto

impugnado, pero no es esto lo que el recurso demanda. El objeto de este proceso es el enunciado del artículo 135.2 RPC en la medida en que no contempla y, por tanto, excluye, en opinión del Abogado del Estado, la fase de enmiendas en la tramitación de proposiciones de ley por el procedimiento de lectura única. La tacha de inconstitucionalidad que se le imputa es la lesión del derecho de los miembros de la Cámara al ejercicio de la función parlamentaria (art. 23.2 CE), por entender que forma parte del contenido esencial de este derecho fundamental la presentación de enmiendas en el procedimiento legislativo. Si así fuera estimado, el Parlamento de Cataluña habría incurrido en una inconstitucionalidad actual y efectiva, no meramente hipotética y futura, pues con la aprobación del precepto recurrido habría llevado a cabo una actuación en el ejercicio de su autonomía reglamentaria que constituiría un ilícito constitucional consumado (SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 5; 10/1995, de 26 de junio, FJ 7). En otras palabras, la inconstitucionalidad no puede predicarse de eventuales futuras aplicaciones de las normas, sino de normas definitivamente instaladas en el ordenamiento [ATC 135/2005, de 23 de mayo, FJ 6.b)], que es precisamente lo que aquí se pretende al impugnar mediante el presente recurso un precepto con rango y fuerza de ley incorporado ya al ordenamiento [SSTC 128/2016, FJ 5.b), y 90/2017].

3. Es necesario, a continuación, analizar el sentido y tenor del precepto recurrido en el marco normativo regulador del procedimiento de lectura única en el Parlamento de Cataluña, antes de abordar la tacha de inconstitucionalidad que se le imputa.

a) El procedimiento legislativo de lectura única no aparece contemplado en la Constitución ni en ninguno de los Estatutos de Autonomía de las respectivas Comunidades Autónomas. Esta especialidad procedimental ha sido creada por las distintas asambleas legislativas en el ejercicio de la autonomía parlamentaria constitucional y/o estatutariamente reconocida en cada caso, en el que encuentra cobertura la regulación o articulación de los procedimientos que se desarrollen en su seno (SSTC 234/2000, FJ 2; 49/2008, de 9 de abril, FJ 13, y 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 6). De modo que el reglamento parlamentario de cada Cámara constituye, por regla general, la exclusiva sede normativa de esta específica modalidad del procedimiento legislativo, cuya regulación, no exenta de elementos comunes, presenta también contenidos dispares en unas y otras asambleas.

El Parlamento de Cataluña, en el ejercicio de su autonomía parlamentaria (art. 58 EAC) ha regulado el procedimiento de lectura única en el artículo 135 RPC, precepto que integra el apartado quinto, intitulado «La tramitación de las iniciativas legislativas en lectura única», de la Sección Tercera, que lleva por rúbrica «Especialidades del procedimiento legislativo», del Capítulo II, dedicado a «El procedimiento legislativo», de su título IV, denominado «Del funcionamiento del Parlamento». El procedimiento en lectura única se configura en el Reglamento del Parlamento de Cataluña, por lo tanto, como una especialidad, entre otras, del procedimiento legislativo común.

El artículo 135 RPC consta de tres apartados, el primero de los cuales tiene por objeto la tramitación de los proyectos de ley por esta especialidad procedimental. Dispone dicho apartado que «[u]n proyecto de ley puede ser tramitado directamente y en lectura única por el Pleno del Parlamento o por una comisión, si la naturaleza del proyecto lo aconseja o si la simplicidad de su formulación lo permite». El Pleno es el órgano al que se le atribuye la competencia para acordar la tramitación de un proyecto de ley por el procedimiento en lectura única, a propuesta del Gobierno, de la Mesa del Parlamento, oída la junta de portavoces, o a iniciativa de ésta.

El apartado segundo del artículo 135 RPC, que es objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, está dedicado a la tramitación de las proposiciones de ley por este procedimiento parlamentario. En su actual regulación confiere al grupo parlamentario proponente de una proposición de ley la facultad de «solicitar su tramitación por el procedimiento de lectura única». Atribuye al Pleno del Parlamento la

competencia para acordar dicha tramitación, a propuesta de la Mesa de la Cámara, una vez oída la Junta de Portavoces, o a iniciativa de ésta. Y, por último, como resulta de la remisión de su inciso final al apartado primero del artículo 135 RPC, establece como supuestos habilitantes para la tramitación de las proposiciones de ley por el procedimiento en lectura única que «la naturaleza» [de la proposición de ley] «lo aconsej[e]» o «la simplicidad» de su formulación «lo permit[a]». El descrito es el contenido al que se contrae el apartado impugnado del art. 135 RPC.

El precepto se cierra con un apartado tercero que se refiere al debate y votación de las iniciativas legislativas tramitadas por este procedimiento. Dispone al respecto que el debate de la iniciativa legislativa en lectura única sigue las normas establecidas para los debates de totalidad. Ello supone, de conformidad con el artículo 114 RPC, que regula este tipo de debates, que el debate en lectura única se inicia con la presentación, durante un tiempo de quince minutos, del proyecto o de la proposición de ley a cargo, según quien sea el autor de la iniciativa, de un miembro del Gobierno, de un grupo parlamentario o un diputado, de los representantes designados por los órganos de las demarcaciones supramunicipales o de los representantes designados por los municipios. Después de la presentación de la iniciativa legislativa, los grupos parlamentarios intervienen para fijar su posición por un tiempo de diez minutos. Concluido el debate, la iniciativa legislativa se somete a una votación de conjunto.

Algunas dudas interpretativas suscita este precepto del Reglamento del Parlamento de Cataluña. Así, por ejemplo, dado el silencio del artículo 135.2 RPC y a los efectos que a este proceso interesan, si las proposiciones de ley pueden ser tramitadas en lectura única sólo por el Pleno de la Cámara o también por una Comisión, como el artículo 135.1 RPC prevé explícitamente para los proyectos de ley y disponía también la redacción anterior del artículo 135.2 RPC en relación con las proposiciones de ley.

En todo caso, sin necesidad de detenerse en esta u otras dudas interpretativas que puede plantear el precepto, es suficiente por ahora señalar que la finalidad de esta especialidad del procedimiento legislativo es la de agilizar los trámites necesarios, suprimiendo algunos de ellos, para la aprobación de las leyes por el procedimiento legislativo común, pues la iniciativa legislativa se somete a una única lectura, bien ante el Pleno de la Cámara, bien, en su caso, ante la Comisión a la que corresponda conocer de la misma. En efecto, la tramitación de una iniciativa legislativa por el procedimiento en lectura única implica la supresión, si la iniciativa se tramita ante el Pleno, de la fase de Comisión, prescindiendo entonces de las lecturas a las que se somete el texto en el iter legislativo común ante la ponencia (informe) y ante la comisión (dictamen) [art. 118 RPC]; o, si es ésta la que conoce del procedimiento en lectura única, de la ponencia y de la fase final de debate y votación ante el Pleno (arts. 121 y 122 RPC).

b) Una de las características de este procedimiento legislativo radica en que el artículo 135 RPC no contempla la posibilidad de presentar enmiendas. El Abogado del Estado entiende que esta omisión supone la exclusión de este trámite, en tanto que los Letrados del Parlamento de Cataluña y el Abogado del Gobierno de la Generalitat consideran que el silencio del precepto no tiene que implicar necesariamente la supresión del referido trámite. Argumentan éstos, en síntesis, que, aunque en la Cámara no existe una práctica parlamentaria que venga admitiendo la presentación de enmiendas en el procedimiento de lectura única, esta práctica puede variar, bien –como sostienen los Letrados del Parlamento de Cataluña– en virtud de la remisión del artículo 135.3 RPC a las normas establecidas para los debates de totalidad, bien –como apunta el Abogado del Gobierno de la Generalitat– con base en una interpretación sistemática del Reglamento del Parlamento de Cataluña, que permita aplicar al procedimiento de lectura única aquéllos trámites del procedimiento legislativo común que no resulten incompatibles con su naturaleza.

Los trabajos y debates parlamentarios de elaboración del artículo 135.2 RPC, importante elemento hermenéutico para desentrañar el alcance y el sentido de las normas (SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 13; 109/1988, de 29 de mayo, FJ 2; 15/2000, de 20 de enero, FJ 7, y 90/2009, de 20 de abril, FJ 6, por todas), resultan determinantes en este caso de la voluntad de la Cámara de no contemplar el trámite de enmiendas en la tramitación de las proposiciones de ley por el procedimiento de lectura única.

En efecto, el Consejo de Garantías Estatutarias en el Dictamen 7/2017, de 6 de julio, sobre la propuesta de reforma parcial del Reglamento del Parlamento de Cataluña formuló dos consideraciones que, en su opinión, «convendría que fueran atendidas en la medida en que entendemos que no se trata de una cuestión de oportunidad sino de una mejor consignación del derecho de los diputados y de las funciones propias de los órganos parlamentarios». En una de esas consideraciones, el Consejo de Garantías Estatutarias estimó «que sería deseable que el artículo 135 previese de manera explícita el trámite y las condiciones de ejercicio relativos a la potestad de presentar enmiendas totales y/o parciales a las proposiciones de ley, así como a los proyectos de ley, por parte de los grupos parlamentarios una vez el Pleno apruebe la propuesta de la tramitación en lectura única de una iniciativa legislativa. De este modo, la regulación del artículo 135 ofrecería una mayor garantía del *ius in officium* de los diputados y, de forma general, reforzaría la posición de las minorías a la hora de participar en el procedimiento legislativo». Pues bien, en el trámite de enmiendas subsiguiente al dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias (art. 120 RPC), cuatro grupos parlamentarios [Grupo Parlamentario Socialista (enmienda 1); Grupo Parlamentario del Partit Popular de Catalunya (enmienda 1); Grupo Parlamentario de Catalunya Sí que es Pot (enmienda 15); y Grupo Parlamentario de Ciutadans (enmienda 2) –«BOPC» núm. 475, de 21 de julio de 2017, págs. 8 a 12–] presentaron otras tantas enmiendas a la propuesta de reforma del artículo 135 RPC con la pretensión común de que expresamente se contemplase una fase de enmiendas en el procedimiento de lectura única. Todas estas enmiendas fueron rechazadas por el Pleno en sesión celebrada el día 26 de julio de 2017, rechazo este que constituye, como ya hemos avanzado, un valioso elemento revelador de la voluntad de la Cámara de no prever expresamente el trámite de enmiendas en el procedimiento en lectura única.

El silencio que guarda el propio precepto, en conjunción con la referida voluntad de la Cámara, ha de considerarse también suficientemente elocuente, ya que, al tener por objeto la regulación de una especialidad del procedimiento legislativo, ha de definir los elementos y fases que la caracterizan. En este sentido, no puede dejar de resaltarse que, no siendo común la configuración del derecho de enmienda en todas las modalidades de procedimiento legislativo contempladas en el Reglamento del Parlamento de Cataluña, el artículo 135 RPC, a diferencia de los preceptos que regulan el resto de las especialidades de este procedimiento, ni contiene previsión explícita alguna respecto a las posibles especificidades que pudiera revestir la fase de enmiendas en el procedimiento en lectura única, ni recoge una fórmula de remisión al procedimiento legislativo común que diera cabida en ese procedimiento a dicha fase. Así pues, el silencio que el propio precepto mantiene respecto al trámite de enmiendas abunda en la consideración de que su sentido y tenor son, también, los de no regular de manera expresa este trámite en esta especialidad del procedimiento legislativo.

La conclusión alcanzada en cuanto al significado del silencio del artículo 135 RPC en torno a una fase de enmiendas en el procedimiento en lectura única, no puede resultar desvirtuada por las interpretaciones propuestas por los Letrados del Parlamento de Cataluña y el Abogado del Gobierno de la Generalitat, que vinculan a futuras prácticas parlamentarias. Por lo que se refiere a la remisión que el artículo 135.3 RPC hace a «las normas establecidas para los debates de totalidad», ha de

señalarse, sin necesidad de entrar en otro tipo de consideraciones, que tal remisión lo es exclusivamente a los efectos del desarrollo del debate de la iniciativa legislativa en lectura única y se circunscribe, atendiendo al tenor literal del precepto, a las normas reguladoras de los debates de totalidad, en modo alguno a las que regulan la presentación de enmiendas de totalidad, siendo unas y otras normas objeto de distintos preceptos del Reglamento de la Cámara (arts. 114 y 113, respectivamente). De otra parte, la aplicación de las previsiones de la fase de enmiendas del procedimiento legislativo común al procedimiento de lectura única, dadas las muy distintas características de uno y otro procedimiento, requiere algo más que una mera interpretación sistemática de los preceptos que los regulan, siendo necesario, como viene a reconocer el Abogado del Gobierno de la Generalitat, que por la Cámara se precisasen en su caso, a través de los adecuados instrumentos parlamentarios, los requisitos y condiciones de la fase de enmiendas en el procedimiento en lectura única.

Por lo demás, sin que sea necesario detenerse en la naturaleza y fuerza vinculante e integradora de los usos o prácticas parlamentarios (por todas, STC 76/2017, de 19 de junio, FJ 5), los referidos por la presentación procesal del Parlamento de Cataluña y del Gobierno de la Generalitat, con base en las interpretaciones que se acaban de apuntar, carecen de toda virtualidad a los efectos que nos interesan, pues no se trata de usos o prácticas existentes y actuales, sino meramente futuribles e hipotéticos, que en su día quizás pudieran llegar a integrar o complementar, lo que ahora no acontece, ni nada se acredita al respecto, el precepto reglamentario. Es obvio que nada ha de decir ese Tribunal sobre lo que en alguna ocasión anterior hemos denominado «normas imaginarias o inexistentes», (STC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 7), condición que cabe postular en este momento de los usos parlamentarios futuribles e hipotéticos a los que aluden los Letrados del Parlamento de Cataluña y el Abogado de la Generalitat, debiendo limitarnos a enjuiciar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto sometido a nuestro conocimiento, siendo la constitucionalidad o su contrario algo predicable exclusivamente de enunciados jurídicos positivos (por todas, STC 90/2017, FJ 2).

En todo caso, las conclusiones que puedan alcanzarse del examen de los trabajos de elaboración del artículo 135.2 RPC, en las que difieren el Abogado del Estado, por una parte, y los Letrados del Parlamento de Cataluña y el Abogado del Gobierno de la Generalitat, por otra, no pueden ser determinantes del alcance de su tenor y significado, pues el precepto una vez aprobado adquiere sustantividad propia y así ha de interpretarse su sentido objetivo, esto es, como la falta de previsión expresa del trámite de enmiendas en el procedimiento de lectura única. Sentido que no puede verse alterado por la aplicación que en un futuro pudiera hacerse del mismo mediante la creación de posibles usos parlamentarios hoy por hoy inexistentes.

4. El artículo 23.2 CE, en lo que ahora interesa y dejando al margen el derecho de acceso a las funciones públicas, reconoce el derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes. Derecho sobre cuyo alcance material este Tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse en numerosas resoluciones a efectos de determinar lo protegido por el mencionado derecho fundamental, pues sólo lo en él garantizado puede ser objeto de examen en esta sede jurisdiccional (STC 185/1999, de 11 de octubre, FJ 4).

a) Desde las SSTC 10/1983, de 21 de febrero, y 32/1985, de 6 de marzo (FF JJ 2 y 3, respectivamente), hemos afirmado, con unas u otras palabras, que el derecho a acceder a los cargos de naturaleza representativa implica también, necesariamente, el de mantenerse en ellos y desempeñarlos de acuerdo con la ley, sin constricciones o perturbaciones ilegítimas [en el mismo sentido, SSTC 220/1991, de 25 de noviembre, FJ 5; 71/1994, de 3 de marzo, FJ 6; 109/2016, de 7 de junio, FJ 3 a), y 11/2017, de 10 de enero, FJ 3 a)].

b) Se trata, como inequívocamente se desprende del inciso final del propio artículo 23.2 CE, de un derecho de configuración legal, correspondiendo a la ley - con-

cepto en el que se incluyen los reglamentos parlamentarios— ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos públicos, pasando aquéllos, en virtud de su creación legal, a quedar integrados en el estatus propio de cada cargo, con la consecuencia de que sus titulares podrán defender, al amparo del artículo 23.2 CE, el *ius in officium* que consideren legítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integran [SSTC 27/2000, de 31 de enero, FJ 4; 36/2014, de 27 de febrero, FJ 5; 107/2016, de 7 de junio, FJ 4 B) a); 143/2016, de 19 de septiembre, FJ 3; 224/2016, de 19 de diciembre, FJ 2.b), y 11/2017, FJ 3.b)].

Una de las características del precepto constitucional en que se recoge el mencionado derecho fundamental es el amplio margen de libertad que confiere al legislador para regular el ejercicio del derecho, si bien su libertad tiene limitaciones que son, de una parte, las generales que impone el principio de igualdad y los derechos fundamentales que la Constitución garantiza, y, de otra, cuando se trata de cargos públicos representativos, la necesidad de salvaguardar su naturaleza (STC 185/1999, FJ 4 a), con cita SSTC 10/1983, FJ 2; 24/1990, de 15 de febrero, FJ 2). Su calificación como derecho de configuración legal, uno más entre otros, «significa lisa y llanamente que se habilita al legislador, desde la propia Constitución, para delimitar el ámbito del derecho, sin mellar su contenido esencial» (STC 225/1992, de 14 de diciembre, FJ 1). De modo que tanto las normas que establezcan los requisitos y condiciones para el ejercicio del derecho como sus actos de aplicación pueden ser traídos ante este Tribunal no sólo por quiebra de la igualdad, sino por cualquier otro género de inadecuación al contenido esencial del derecho. En otras palabras, «su carácter de derecho de configuración legal no nos puede hacer olvidar que los derechos del art. 23.2 son derechos fundamentales», debiendo por tanto este Tribunal revisar si ha quedado afectada la integridad de esos derechos, pues de lo contrario, «los derechos fundamentales de configuración legal quedarían degradados al plano de la legalidad ordinaria» (STC 24/1990, FJ 2; doctrina que reitera la STC 71/1994, FJ 6).

c) Ahora bien, la Constitución no ha asumido en el artículo 23.2 CE un genérico derecho, con la condición de fundamental, al respeto de todos y cada uno de los derechos y facultades del estatuto del parlamentario, sino tan sólo el de aquellos que pudiéramos considerar pertenecientes al núcleo de la función representativa, como son, principalmente, los que tiene relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del gobierno [SSTC 220/1991, FJ 5, y 109/2016, FJ 3 b)].

d) En fin, el Tribunal tiene dicho que cuando se trata de cargos representativos el derecho enunciado en el artículo 23.2 CE ha de ponerse en relación con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (art. 23.1 CE). Relación de obligada constatación si se tiene en cuenta que son los representantes, justamente, quienes actualizan aquel derecho de los ciudadanos a la participación en los asuntos públicos, al margen ahora la del carácter directo que el propio precepto garantiza. Se trata de «dos derechos que encarnan la participación política de los ciudadanos en el sistema democrático, en conexión con los principios de soberanía del pueblo y del pluralismo político consagrados en el art. 1 CE», que se presuponen mutuamente y aparecen «como modalidades o variantes del mismo principio de representación política» [STC 185/1999, FJ 4 c), con cita de las SSTC 119/1985, de 11 de octubre, FJ 2, y 71/1989, de 20 de abril, FJ 3]. De suerte que el derecho del artículo 23.2 CE, así como indirectamente el que el artículo 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio [SSTC 119/2011, de 5 de julio, FJ 3; 109/2016, FJ 3 a), y 11/2017, FJ 3 a)].

A partir de este sucinto y genérico recordatorio de nuestra doctrina sobre el derecho del artículo 23.2 CE, hemos de abordar el reproche de inconstitucionalidad que el Abogado del Estado dirige al artículo 135.2 RPC, por excluir, en su opinión, la fase de enmiendas en la tramitación de las proposiciones de ley por el procedimiento en lectura única.

5. La potestad de enmienda integra (STC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 4) o es inherente, si se prefiere, a la potestad legislativa de las Cámaras parlamentarias, pues esta potestad, que es lo mismo que decir la capacidad de dictar leyes, no puede quedar inexorablemente reducida a una mera ratificación o veto del texto propuesto por el autor de la iniciativa legislativa. Si la potestad legislativa se viera reducida a esta facultad de ratificación o veto, el sujeto autor de la iniciativa legislativa no sólo activaría el procedimiento legislativo delimitando su materia y objeto (STC 136/2011, FJ 6), sino que, además, determinaría, sin otras posibles actuaciones de la Cámara, el contenido mismo de esa eventual norma futura. Semejante conclusión no sólo se compadece mal con la denominación como «legislativa» de la potestad conferida a las Cámaras, sino también con la designación como «iniciativa» de la facultad reconocida a determinados órganos y sujetos para impulsar el procedimiento legislativo.

El derecho de enmienda de los diputados y de los grupos en los que se integran está ligado a la potestad de enmienda de la Cámara, de forma que mediante el ejercicio de aquel derecho se quiere actuar esta potestad. El derecho de enmienda es, por tanto, uno de los principales instrumentos a través del cual los diputados y grupos parlamentarios participan e intervienen en el ejercicio de la potestad legislativa con la pretensión de incidir mediante la formulación de propuestas de rechazo, alteración o modificación sobre la iniciativa legislativa en cada caso concernida. El derecho de enmienda cumple, por consiguiente, la relevante función de garantizar la participación e intervención de los diputados y de los grupos parlamentarios en el proceso de elaboración de la ley y, en último término, en la configuración del texto legislativo, contribuyendo de este modo a la formación de la voluntad de la Cámara. Pero el derecho de enmienda de forma no muy distinta a la facultad de iniciativa legislativa (STC 124/1995, de 18 de julio, FJ 3), no es sólo un mecanismo de participación e intervención en la potestad legislativa de la Cámara, sino que constituye además un cauce al servicio de la función representativa característica de todo Parlamento. En efecto, aquel derecho opera como un instrumento eficaz en manos de los parlamentarios y de los grupos para manifestar sus posiciones sobre una determinada iniciativa legislativa y las razones o criterios, políticos o de otra índole, por los que han decidido apoyarla o rechazarla, así como para ofrecer alternativas a la misma, forzando a los demás parlamentarios y al resto de grupos de la Cámara a pronunciarse también sobre las propuestas que formulen a través de sus enmiendas. La presentación, el debate y la votación de las enmiendas cumplen igualmente la muy importante función de permitir a los ciudadanos conocer la postura de sus representantes respecto de una determinada iniciativa legislativa, así como las alternativas o modificaciones que puedan proponer en relación con la misma, y extraer sus propias conclusiones acerca de cómo aquéllos asumen o se separan de sus respectivos programas electorales.

Esta funcionalidad del derecho de enmienda, como instrumento esencial de participación e intervención de los diputados y grupos parlamentarios en la potestad legislativa y como cauce de la función representativa que permite mediante el debate político contraponer las propias concepciones a las del autor de la iniciativa legislativa o a las del resto de los grupos de la Cámara, pone de manifiesto que aquel derecho sirve a la naturaleza democrática del procedimiento legislativo y al valor del pluralismo político que debe presidir su desarrollo y del que las Cámaras parlamentarias son expresión y reflejo (STC 44/1995, de 13 de febrero, FJ 3). En efecto, el principio democrático exige que en el procedimiento legislativo la minoría pueda

hacer propuestas y pronunciarse sobre las de la mayoría (STC 136/2011, FJ 5), de modo que, si bien es cierto que la decisión final del procedimiento corresponde en nuestro ordenamiento por regla general, como es propio del principio democrático, a la mayoría, al ser excepcional la regla de la mayoría cualificada, no es menos cierto, sin embargo, que aquella decisión, por exigirlo así la naturaleza democrática del procedimiento legislativo, no puede adoptarse sin la participación y sin haber oído antes a la minoría. En este sentido, este Tribunal tiene declarado que se puede alterar de forma sustancial el proceso de formación de la voluntad de las Cámaras en el procedimiento legislativo «si se pone en tela de juicio la participación de las minorías en dicho procedimiento, lo que, a su vez, podría provocar un déficit democrático en el proceso de elaboración de la norma que eventualmente pudiera contradecir el valor del pluralismo político sobre el que se fundamenta el ordenamiento constitucional del Estado democrático y que debe presidir necesariamente la tramitación de toda iniciativa legislativa (art. 1.1 CE)» [STC 136/2011, FJ 8]. En otras palabras, el ejercicio del derecho de enmienda y la consiguiente discusión parlamentaria sobre una iniciativa legislativa legítima democráticamente la norma que va a nacer como manifestación de la voluntad general así configurada (en este sentido, STC 119/2011, de 5 de julio, FJ 6).

Sentado cuanto antecede, se impone la conclusión de que el derecho de enmienda en el procedimiento legislativo entronca directamente con el derecho de participación política reconocido en el artículo 23.2 CE, formando parte integrante del contenido del *ius in officium* de los parlamentarios que el citado derecho fundamental por sí mismo garantiza. Y ello porque el derecho de enmienda, en los términos que han quedado expuestos, se configura como uno de los instrumentos esenciales de la participación e intervención de los diputados y de los grupos parlamentarios en la potestad legislativa de las Cámaras, de cuyo ejercicio es fruto la ley, máxima expresión de la voluntad popular a la que aquéllas están llamadas a representar, a la vez que constituye un cauce al servicio de la función representativa propia del Parlamento.

En palabras no muy distintas así lo había puesto ya de manifiesto este Tribunal al declarar que «el derecho de enmienda que pertenece a los parlamentarios [...] no es un mero derecho reglamentario sino un auténtico contenido central del derecho de participación del art. 23.2 CE» (STC 119/2011, FJ 9). Dijimos en esa misma Sentencia que 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». E identificamos como facultades que hacen posible esa función representativa en el procedimiento legislativo la presentación de propuestas legislativas, el debate parlamentario público de los temas sobre los que versan, la introducción de enmiendas y el derecho de voto (*ibidem*).

6. El carácter de derecho de configuración legal del artículo 23.2 CE confiere a las Cámaras, en el ejercicio de su autonomía parlamentaria, una amplia libertad para regular el derecho de enmienda en el procedimiento legislativo, derecho arraigado inequívocamente en aquel precepto constitucional. Sin embargo, esa libertad en modo alguno es absoluta, pues las Cámaras, en la ordenación del derecho de enmienda, se encuentran constreñidas por la propia naturaleza del instrumento parlamentario, cuyo carácter subsidiario respecto al texto enmendado impone límites a su contenido (por todas, STC 119/2011, FJ 6), por los preceptos constitucionales o estatutarios que, en su caso, lo regulen y, en lo que ahora interesa, por formar parte del contenido esencial del derecho de participación política del artículo 23.2 CE (en este sentido, STC 119/2011, FJ 9). De modo que los reglamentos de las Cámaras, al establecer las condiciones y requisitos del ejercicio del derecho de enmienda en

el procedimiento legislativo, no pueden desconocer esta cualidad de elemento integrante del contenido central del derecho fundamental al ejercicio del cargo parlamentario (art. 23.2 CE), lo que ciertamente ocurriría, invadiendo este contenido indisponible para las Cámaras, si lo vacían de contenido, lo someten a limitaciones que lo hacen impracticable o dificultan su ejercicio más allá de lo razonable, lo desnaturalizan o resulta irreconocible como tal derecho (SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 8; 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2; 161/1987, de 27 de octubre, FJ 5; 196/1987, de 11 de diciembre, FJ 5, y 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 5). Es evidente que también se transgrede el derecho de participación política del artículo 23.2 CE cuando de manera absoluta se impida, se prohíba o se excluya el ejercicio del derecho de enmienda en el procedimiento legislativo.

No cabe descartar, sin embargo, que excepcionalmente puedan existir supuestos de supresión o privación circunstancial u ocasional del derecho de enmienda, pero tal suspensión o privación únicamente serán admisibles cuando estén dotadas de fundamento constitucional o puedan resultar justificadas en atención a la naturaleza o características de un determinado procedimiento legislativo, que conviertan en innecesario o superfluo el ejercicio del derecho de enmienda.

Así, este Tribunal en la STC 27/2000 consideró que la no admisión de enmiendas en el procedimiento de lectura única previsto en la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de los territorios históricos para tramitar los proyectos de ley que establecen las aportaciones económicas de las Diputaciones Forales a la hacienda general no vulnera el artículo 23.2 CE, porque «la naturaleza negociada y paccionada de los Proyectos de ley» entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales «explica y justifica» la exclusión de enmiendas en este procedimiento legislativo, al integrar este «elemento acordado o paccionado» el «núcleo del régimen foral» y constituir «parte del contenido mínimo de la garantía institucional de dicho régimen, en cuanto su desaparición supondría la de un factor esencial para que pudiera reconocerse la pervivencia de la foralidad» (FJ 5, con cita de la STC 76/1988, de 29 de abril, FJ 9). El Tribunal añade a la anterior consideración que la no admisión de enmiendas —«(justificada por la naturaleza paccionada y negociada del contenido del proyecto de ley de referencia)»— no supone una limitación o restricción ilegítima y desproporcionada desde el punto de vista del artículo 23.2 CE al derecho de participación de los parlamentarios en la discusión y aprobación del proyecto de ley, pues el procedimiento parlamentario permite «diferentes manifestaciones de participación y de iniciativa parlamentaria, tanto en los trámites preliminares como en el momento mismo de la decisión final sobre la aprobación o rechazo del Proyecto de Ley, suficientes para satisfacer el contenido esencial de los derechos tutelados por el art. 23 CE». En este sentido, en la Sentencia se destaca que los grupos parlamentarios han tenido la oportunidad «de presentar alegaciones escritas en relación con el contenido del Proyecto de Ley en cuestión, expresando en su caso las razones de su discrepancia con el mismo», y posteriormente han podido intervenir en el debate y votación de totalidad (FJ 6). Así pues, la no admisión de enmiendas encuentra justificación en este caso, desde una perspectiva constitucional, a juicio del Tribunal, en la necesidad de preservar un elemento nuclear y que forma parte del contenido mínimo de la garantía de la foralidad, constitucionalmente reconocida (disposición adicional primera). Pero además de este fundamento constitucional, el Tribunal resalta que el trámite de enmiendas ha sido suplido por un diferente mecanismo de participación en el procedimiento legislativo, como es la presentación de escritos de alegaciones en los que los grupos pueden manifestar los motivos de discrepancia por los que se oponen a la aprobación del proyecto de ley.

De otra parte, tampoco cabe excluir, en principio, que la naturaleza o características de un determinado procedimiento legislativo puedan justificar también ex-

cepcionalmente una supresión o privación circunstancial u ocasional del derecho de enmienda, al devenir éste superfluo. Así, por ejemplo, sin necesidad de detenerse en más consideraciones por resultar ahora innecesarias, cuando sea precisa la unanimidad de los diputados o grupos parlamentarios para activar una determinada iniciativa o procedimiento legislativo.

7. Si el tenor y el sentido del silencio del artículo 135 RPC en torno al trámite de enmiendas en el procedimiento de lectura única implicasen, como sostiene el Abogado del Estado, y a los efectos que a este proceso constitucional interesan, la exclusión de la posibilidad de presentar enmiendas a las proposiciones de ley tramitadas por dicho procedimiento, resultaría evidente que el precepto impugnado, como se razona a continuación, vulneraría el artículo 23.2 CE. En efecto, si ese fuese el significado de aquel silencio, no se trataría entonces de que la Cámara en el ejercicio de su autonomía parlamentaria hubiera limitado el ejercicio del derecho de enmienda en esta especialidad del procedimiento legislativo.

El Abogado del Gobierno de la Generalitat considera que esta exclusión no vendría contraria al derecho de participación política del artículo 23.2 CE, al resultar justificada porque a través del procedimiento de lectura única sólo pueden tramitarse proposiciones de ley cuya naturaleza lo aconseje o que la simplicidad de su formulación lo permita, debiendo tratarse, por consiguiente, de textos muy breves cuya naturaleza y simplicidad consientan que pueden ser sometidos a un debate y votación de conjunto, no requiriendo, en consecuencia, un mayor grado de participación parlamentaria.

El artículo 135.2 RPC, en virtud de la remisión de su inciso final al apartado primero del mismo precepto, establece ciertamente como supuestos habilitantes para la tramitación de las proposiciones de ley por el procedimiento de lectura única que la naturaleza de la proposición de ley lo aconseje o la simplicidad de su formulación lo permita.

Estos supuestos habilitantes son prácticamente los mismos que, utilizando unos u otros términos, se recogen en la mayoría de los reglamentos parlamentarios como requisitos para la tramitación de iniciativas legislativas por el procedimiento de lectura única, sobre cuyo alcance ya hemos tenido ocasión de pronunciarnos, si bien en relación con otras cámaras legislativas. En efecto, este Tribunal tiene declarado que se trata de «cláusulas o conceptos abiertos que confieren a los órganos de la Cámara un amplio margen de apreciación o de interpretación en su aplicación», de modo que «la valoración sobre la oportunidad de acudir a este tipo de procedimiento, así como sobre la concurrencia de los elementos de simplicidad del texto normativo o de una naturaleza que justifique la tramitación parlamentaria de un proyecto o de una proposición de ley por el procedimiento de lectura única» corresponde al órgano u órganos de la Cámara facultados para ello, sin que, desde la perspectiva de control que nos corresponde de tales decisiones parlamentarias, podamos reemplazar, por respeto a la autonomía de las cámaras sobre los procedimientos que se desarrollan en su seno, la voluntad o el criterio de oportunidad del órgano u órganos que las han adoptado. En cuanto a la delimitación de los concretos supuestos habilitantes del procedimiento en lectura única, hemos señalado que ni la relevancia o trascendencia constitucional de un texto normativo, ni su repercusión pública, ni su complejidad material, ni, en fin, la existencia de una variedad de criterios técnicos ni políticos sobre el mismo son incompatibles con la utilización de este procedimiento parlamentario, al que no le está vedada materia alguna, incluida la reforma constitucional. Asimismo, hemos referido la simplicidad de la formulación de la iniciativa legislativa no a su especial relevancia o trascendencia en el ordenamiento jurídico, sino a la comprensión, sencillez e inteligibilidad de su estructura, contenido y lenguaje [SSTC 129/2013, de 4 de junio, FJ 10; 153/2016, de 22 de septiembre, FJ 3 c); 185/2016, FJ 5 c), y 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5 c), y el ATC 9/2012, de 13 de enero].

De conformidad con la jurisprudencia constitucional que se acaba de reseñar, no cabe descartar que a través del procedimiento en lectura única se tramiten iniciativas legislativas de hondo calado y repercusión política o jurídica, en razón precisamente de cuya trascendencia y relevancia no cabría excluir, como es obvio, la posibilidad de presentar enmiendas en su tramitación parlamentaria. En todo caso, cualquiera que sea la interpretación que los órganos competentes de la Cámara efectúen de los supuestos habilitantes de este procedimiento parlamentario, incluso si se inclinan por un entendimiento más restrictivo del que ha admitido la doctrina de este Tribunal, ni la naturaleza de la iniciativa legislativa, ni la simplicidad de su formulación pueden justificar por sí mismas la absoluta privación del derecho de enmienda de los diputados y de los grupos parlamentarios en el procedimiento de lectura única. En efecto, ni aquella naturaleza ni aquella simplicidad de formulación son razones bastantes desde una perspectiva constitucional para impedir que los diputados y los grupos parlamentarios mediante el ejercicio de derecho de enmienda, que forma parte del contenido del derecho de participación política (art. 23.2 CE), puedan participar e intervenir en el procedimiento legislativo incidiendo en la iniciativa legislativa a través de sus propuestas de rechazo, alteración o modificación, así como contribuyendo en el seno de la cámara al debate político en torno a dicha iniciativa mediante la contraposición de las propias concepciones con las de su autor o las del resto de los grupos. La exclusión del derecho de enmienda en atención a la naturaleza o a la simplicidad de formulación de la iniciativa legislativa supone, en definitiva, un menoscabo constitucionalmente inaceptable del principio democrático y del pluralismo político que deben presidir e informar el procedimiento legislativo, también el de lectura única. Conclusión a la que no cabe oponer la necesidad o conveniencia en ocasiones de agilizar o acelerar los trámites que han de seguirse para la aprobación de la ley, pues dicha finalidad se puede alcanzar con el recurso a otros mecanismos parlamentarios que no implican tan absoluto y radical sacrificio del aquel derecho (en este sentido, STC 143/2016, FJ 3).

De otra parte, no cabe apreciar, ni se invocan o acreditan por parte de los Letrados del Parlamento de Cataluña, ni por el Abogado de la Generalitat, que en la tramitación de las proposiciones de ley por el procedimiento de lectura única, que regula el artículo 135.2 RPC, concurren motivos o razones dotados de fundamento constitucional en los que pudiera sustentarse la supresión o privación del derecho de enmienda. Y, en fin, tampoco la naturaleza o características del procedimiento legislativo pueden dar cobertura a dicha supresión o privación, pues el artículo 135.2 RPC no precisa la unanimidad de los diputados o grupos de la cámara para tramitar una proposición de ley por el procedimiento de lectura única, requisito que pudiera convertir en innecesario o superfluo el derecho de enmienda.

A las precedentes consideraciones hay que añadir que una hipotética exclusión de la fase de enmiendas en la tramitación de las proposiciones de ley por el procedimiento de lectura única restringiría notablemente las facultades de participación de las minorías en el procedimiento legislativo (en este sentido, STC 103/2008, FJ 5), hasta el punto de poder resultar afectada la igualdad que exige, en cuanto a la posición de unos representantes y otros, el artículo 23.2 CE. En efecto, los miembros del grupo proponente de la iniciativa legislativa, con la anuencia de la mayoría que ha adoptado el acuerdo de tramitación por el procedimiento de lectura única, habrían podido determinar a su libre criterio, barajando cualesquiera opciones, el contenido del texto de la iniciativa legislativa sobre el que, sin embargo, los miembros de las minorías no tendrían más opción que la del rechazo o aceptación en su conjunto, y sin matices, de la iniciativa propuesta.

Por las razones expuestas, hemos de concluir que la exclusión de la posibilidad de presentar enmiendas a las proposiciones de ley tramitadas por el procedimiento en lectura única vulneraría el derecho de participación política de los miembros de la Cámara (art. 23.2 CE) y resultaría, por consiguiente, inconstitucional.

8. Los razonamientos que anteceden podrían conducir, ciertamente, a la declaración de inconstitucionalidad del precepto recurrido, pero tan drástico pronunciamiento puede y debe ser ahora evitado en atención a dos órdenes de consideraciones.

En primer lugar, porque –según se viene advirtiendo– la norma enjuiciada nada dispone, en sí misma, sobre la posibilidad o no de que se dé lugar, en este procedimiento de lectura única, a la apertura de un trámite de enmiendas, de modo tal que su eventual declaración de inconstitucionalidad no sólo no podría ir acompañada, como de ordinario ocurre, de la consiguiente anulación (art. 39.1 LOTC) de un precepto que es inobjetable en su enunciado literal, sino que ese fallo de inconstitucionalidad en nada repararía, tampoco, la omisión que, con alcance excluyente, se ha censurado en este recurso.

De otra parte, porque como este Tribunal tiene reiteradamente declarado, la validez de la ley, lo que sirve también para el reglamento parlamentario, ha de preservarse cuando su texto no impide una interpretación conforme a la Constitución, de manera que será preciso explorar las posibilidades interpretativas del precepto impugnado, ya que si hubiera alguna que permitiera salvar la primacía de la Constitución, resultaría procedente un pronunciamiento interpretativo de acuerdo con las exigencias del principio de conservación de la ley (SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 13; 76/1996, de 30 de abril, FJ 5; y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 18, por todas).

Pues bien, es posible preservar en este caso la constitucionalidad del precepto impugnado, ya que, sin distorsionar el sentido y tenor de sus enunciados, es factible postular una interpretación del mismo conforme a la Constitución, que despeje cualquier duda de constitucionalidad que pudiera suscitar su validez. En efecto, el artículo 135.2 RPC no merece tacha de inconstitucionalidad interpretado en el sentido de que su silencio en torno al trámite de enmiendas en el procedimiento de lectura única no significa que excluya y prescinda de dicho trámite en esta modalidad de procedimiento legislativo, tratándose, en los términos y condiciones que han quedado expuestos, de una fase preceptiva y necesaria del procedimiento legislativo. Aquel silencio únicamente es revelador de la falta de una expresa previsión normativa de esta fase.

Es evidente, que a este Tribunal no le compete la reconstrucción de una norma no explicitada debidamente en el texto legal, con la consiguiente asunción de una función de legislador positivo que institucionalmente no le corresponde (por todas, STC 273/2005, de 27 de octubre, FJ 8 y jurisprudencia allí citada). Es la propia cámara, en el ejercicio de la autonomía parlamentaria estatutariamente reconocida (art. 58 EAC) y dentro de la libertad de configuración de la que goza derivada de su posición institucional, la que ha de regular, disponer o articular, por las vías procedentes, la fase de enmiendas en relación con la tramitación de las proposiciones de ley por el procedimiento de lectura única, siempre dentro de los límites que resulten respetuosos con el derecho de participación política (art. 23.2 CE).

Llegados aquí, en modo alguno resulta ocioso recordar que los usos parlamentarios «han constituido tradicionalmente, y siguen constituyendo, un importante instrumento normativo dentro del ámbito de organización y funcionamiento de las Cámaras». Así ha venido a reconocerlo este Tribunal, al afirmar que estos usos parlamentarios «siempre han sido consustanciales al régimen parlamentario y, por ende, al Estado de Derecho», de modo que son eficaces para la regulación del modo de ejercicio de los derechos y facultades parlamentarias, siempre que no restrinjan su contenido reconocido en la norma reglamentaria (SSTC 206/1992, de 21 de noviembre, FJ 3; 190/2009, de 28 de septiembre, FJ 4; 57/2011, de 25 de mayo, FJ 7, y 76/2017, de 19 de junio, FJ 5).

9. Resta por añadir que, como consecuencia del dictado de esta Sentencia, no procede resolver la solicitud formulada por los Letrados del Parlamento de Cataluña y el Abogado del Gobierno de la Generalitat para que se levante la suspensión en su día acordada del precepto impugnado, producida de conformidad con lo dispuesto

en el artículo 161.2 CE. Tal suspensión tiene como presupuesto la pendencia del proceso constitucional en cuyo seno se produjo, de suerte que, tras el enjuiciamiento del precepto recurrido, verificado, además, sin haberse sobrepasado el plazo de cinco meses que contempla el artículo 161.2 CE, carece de sentido cualquier pronunciamiento sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión.

Fallo

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, *por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación Española,*

Ha decidido

Declarar que no es inconstitucional el artículo 135.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, interpretado en los términos establecidos en el fundamento jurídico 8, en el sentido de que su redacción no significa que excluya la posibilidad de articular un trámite de proposición de enmiendas y debate sobre ellas.

Publíquese esta Sentencia en el *Boletín Oficial del Estado*.

Dada en Madrid, a veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete.
