



AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Los Abogados de la Generalitat de Cataluña suscritos, en representación y defensa de su Gobierno, en uso de las facultades que les confiere el artículo 82.2 de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional y de la designa hecha por el Gobierno de la Generalitat en su reunión del día 1 de agosto de 2017, certificado de la cual se acompaña como documento adjunto a este escrito, como mejor en Derecho proceda, comparecen y

D I C E N:

1.- Que mediante el presente escrito **se personan en el recurso de inconstitucionalidad número 4062-2017**, promovido por el Presidente del Gobierno del Estado, contra el apartado segundo del art. 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (en adelante RPC), en la redacción dada por la reforma parcial aprobada por el Pleno de dicha Institución el 26 de julio de 2017, que ha sido admitido a trámite por Providencia del Tribunal Constitucional de 31 de julio de 2017, recibida por correo electrónico el mismo día.

2.- Que al amparo de lo previsto en el art. 93.Dos de la LOTC, **esta parte interpone recurso de súplica contra la Providencia del Tribunal Constitucional de 31 de julio de 2017**, mediante la que se ha admitido a trámite la impugnación y se ha acordado suspender el art. 135 apartado segundo del RPC, a fin de que se deje sin efecto dicha providencia, se inadmita la impugnación formulada de contrario y no se produzca el concatenado efecto suspensivo.

Todo ello, sin perjuicio de que, para el supuesto de que el presente recurso de súplica no fuere estimado, esta parte solicitará también, mediante el correspondiente



escrito de alegaciones que presentará en su día, la declaración de la plena constitucionalidad del artículo 135 apartado segundo del RPC, la desestimación del recurso de inconstitucionalidad interpuesto, y el levantamiento de la suspensión.

El presente recurso de súplica se funda en las siguientes consideraciones y fundamentos jurídicos:

El recurso de inconstitucionalidad planteado tiene por objeto el segundo de los tres apartados del artículo 135 del RPC (RPC), que regula la tramitación de las iniciativas legislativas en lectura única. Se trata del único apartado de ese artículo modificado por el Parlamento de Cataluña el 26 de julio de 2017, puesto que los apartados .1 y .3 de ese mismo artículo del RPC, no han sido modificados y no son objeto de impugnación.

El precepto impugnado es parte de una norma general que modifica la norma reguladora de un procedimiento legislativo especial; es decir, es una norma general que se ha aprobado por el Parlamento de Cataluña con vocación de permanencia indefinida y para ser aplicada en el futuro a todos aquellos supuestos en los que se solicite y acuerde la tramitación de proposiciones de ley por ese procedimiento de lectura única.

Como resulta del escrito de demanda, de la nueva redacción de ese precepto del RPC sólo un aspecto resulta relevante a los efectos del recurso presentado, es el que permite que un único grupo parlamentario promotor de una proposición de ley, pueda solicitar su tramitación por el procedimiento de lectura única, cuando, anteriormente tal solicitud requería el consenso de todos los grupos parlamentarios.

El recurso presentado comienza por propugnar la inconstitucionalidad de dicho art. 135.2 RPC en base a diversas consideraciones relativas a la supuesta finalidad de la norma en el actual contexto político en Cataluña, es decir, cuestiona su adecuación a la Constitución no por el contenido literal del precepto, ni por su sentido propio, ni por su interpretación sistemática dentro del Reglamento. A continuación, en el escrito de



demanda se formula un verdadero juicio de intenciones y se intenta demostrar que el Parlamento de Cataluña interpretará y aplicará el art. 135.2 RPC en un determinado sentido, de modo que, si en el futuro se mantuviera la práctica parlamentaria que se seguía para la aplicación de la anterior redacción del art. 135.2 del RPC, de impedir la presentación de enmiendas a la iniciativa legislativa en tramitación por el procedimiento de lectura única, ello comportaría una vulneración del derecho fundamental de participación política de los Diputados del Parlamento de Cataluña.

En definitiva, la mera lectura del escrito de demanda pone de manifiesto que el recurso se funda no en la inconstitucionalidad del texto normativo impugnado, sino en la presunción de su futura aplicación a un supuesto determinado y según la práctica parlamentaria cuya aplicación se pronostica en el recurso de inconstitucionalidad.

De conformidad con la configuración que la Constitución Española y la LOTC han hecho del recurso de inconstitucionalidad, así como la constante doctrina fijada por el Tribunal Constitucional, éste es un recurso objetivo, en el que el Tribunal está llamado a efectuar un control en abstracto de la norma impugnada por contraste con la Constitución, al margen de toda aplicación de dicha norma.

En la muy reciente Sentencia 90/2017, de 5 de julio (FJ.2), con cita en otras anteriores, el Tribunal Constitucional ha establecido en cuanto al recurso de inconstitucionalidad (los destacados son nuestros):

“(..) en este tipo de procedimiento 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 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (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 sentido propio.** 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 del legislador**, 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 y principios constitucionales que integran en cada caso el parámetro de control** [SSTC 128/2016, de 10 de agosto, FJ 5 A) a); 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 7 a), y 77/2017, de 21 de junio, FJ 4]."

Por tanto, en este procedimiento el TC no puede juzgar ni el contexto político en el que se aprueba esta reforma del Reglamento del Parlamento, ni las intenciones que la parte recurrente adivina en el legislador de Cataluña. Se ha de circunscribir al concreto precepto impugnado y a las normas y principios constitucionales que integran el parámetro de control.

Sin embargo, el recurso interpuesto imputa al art. 135.2 RPC una vulneración del art. 23.2 CE y del art. 29.1 EAC, no por su incompatibilidad con los enunciados de esos preceptos de la Constitución y del Estatuto, sino por presumir que se aplicará a la tramitación parlamentaria de una iniciativa concreta, y en un sentido determinado de los diversos que el art. 135.2 RPC permite. Es decir, se presume que cuando se siga el procedimiento de lectura única para la aprobación de proposiciones de ley, se impedirá la presentación de enmiendas parciales y a la totalidad del texto en tramitación, y se valora esa concreta limitación como una restricción sustancial e ilegítima del derecho fundamental de participación política de los Diputados.

En el escrito de demanda se reconoce expresamente que el tenor literal de la regulación del procedimiento especial de lectura única en el Reglamento de Cataluña resulta prácticamente equivalente al del vigente art. 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados, y muy semejante a los Reglamentos de las cámaras legislativas de otras Comunidades Autónomas.

Cabe advertir que, por ejemplo, mientras el art. 129.3 del Reglamento del Senado, excluye la posible presentación de enmiendas parciales, admitiendo únicamente la presentación de propuestas de veto de la iniciativa, el artículo 150 del Reglamento del



Congreso de los Diputados, al igual que el art. 135 del RPC, no reconoce el derecho de enmienda a diputados y grupos parlamentarios, sino que remite la aprobación de la proposición de ley en lectura única al Pleno de la Cámara con sujeción a las normas establecidas para los debates de totalidad.

Y esa comparación con el Reglamento del Congreso de los Diputados no resulta baladí, cuando precisamente cuenta con el reconocimiento expreso de la adecuación a la Constitución de su regulación del procedimiento de lectura única, manifestado por el Tribunal Constitucional en las recientes Sentencias 185/2016 y 215/2016, en las que ha admitido que únicamente podría apreciar que una determinada regulación del procedimiento de lectura única atenta al debido reconocimiento de los derechos de participación del art. 23.2 CE, cuando esa regulación normativa o su aplicación altere de forma sustancial el proceso de formación de la voluntad de la cámara.

Ante esa equivalencia de textos normativos entre el Reglamento del Congreso y el del Parlamento de Cataluña, la demanda invoca la práctica parlamentaria en el Congreso de los Diputados, que admite la presentación de enmiendas, en tanto que la práctica seguida por el Parlamento de Cataluña hasta la actualidad es la de impedir la presentación de enmiendas. Ese impedimento, a criterio de la parte recurrente, no afectaba sustancialmente al procedimiento legislativo ni restringía el derecho fundamental a la participación política de los diputados del Parlamento de Cataluña, puesto que en la anterior redacción del RPC, para la solicitud de la tramitación de las proposiciones de ley por lectura única se requería la unanimidad de los grupos parlamentarios.

Adviértase que esa falaz construcción argumental, está considerando de forma indistinta el derecho de enmienda de los diputados y el criterio que puedan manifestar los grupos parlamentarios. Pero es que además, la imputación de la inconstitucionalidad por lesión del derecho fundamental de participación política se funda en la presunción de que el Parlamento de Cataluña aplicará la nueva regulación normativa del procedimiento de



lectura única según la práctica parlamentaria que había venido siguiendo para aplicar la anterior regulación de ese procedimiento.

A la vista del tenor expuesto de la demanda del recurso de inconstitucionalidad presentado, no cabe sino calificarlo de manifiestamente preventivo, puesto que como reconoce la parte demandante, **el texto de la norma impugnada no comporta per se un vicio de inconstitucionalidad, sino que esa pudiera resultar, en su caso, de su futura aplicación según una determinada de sus posibles interpretaciones.**

Por tanto, es evidente que nos encontramos ante un recurso meramente interpretativo, contrario al principio de presunción de la constitucionalidad de las leyes –en este caso de una norma emanada de un Parlamento y asimilada a la ley- y de todo el ordenamiento de conformidad con la Constitución, que resulta del art. 9.1 de la Constitución Española, que impone a todo operador jurídico el deber de interpretar las normas de conformidad con la Constitución, y muy especialmente las aprobadas por las cámaras legislativas, por el interés general en el despliegue de la eficacia de sus normas y por la presunción de legitimidad de la que gozan las leyes –también los Reglamentos de las cámaras legislativas-, en cuanto expresión de la voluntad popular.

Resulta hasta grotesco que se haga abstracción del nuevo texto aprobado y de su interpretación en el contexto de los demás preceptos del RPC, así como de la equivalencia de ese texto con el del Reglamento del Congreso de los Diputados y de los otros Reglamentos parlamentarios de las demás Comunidades Autónomas, máxime cuando otros Reglamentos parlamentarios llegan a enuncian expresamente mandatos directamente restrictivos o plenamente impeditivos del derecho de enmienda en el procedimiento de lectura única –Asamblea de Madrid (art.167 RP), Asamblea Regional de Murcia y Cortes Valencianas (art.135 RP)-, y no sólo no han sido cuestionados en cuanto a su constitucionalidad, sino que su aplicación incluso ha sido declarada no lesiva del derecho fundamental de participación política, como es el caso de la Sentencia del TC 153/2016



(FJ.3.c), respecto de los miembros de las Cortes Valencianas, y de las Sentencias 76/1988 (FJ.11.a) y 27/2000 (FJ.5), respecto de los miembros del Parlamento Vasco.

En realidad, en cuanto a la regulación del procedimiento de lectura única, los Reglamentos parlamentarios de las cámaras legislativas autonómicas, pueden distinguirse en dos grupos, los que no se refieren expresamente a la posible presentación de enmiendas, y los que expresamente prohíben la presentación de enmiendas. El actual RPC no prohíbe, y está claro que el texto actual del RPC, sin forzar el sentido propio de su articulado, permitiría hacer una interpretación sistemática de sus preceptos para admitir la formulación de enmiendas a la totalidad e incluso de enmiendas parciales, como efectivamente sucede en el caso del Reglamento del Congreso de los Diputados.

Por otra parte, resulta también revelador que entre la doctrina citada del TC sobre esta cuestión, en la demanda no se consigue aportar, porque no existe, una sola Sentencia en la que el TC haya determinado que el precepto que impida la presentación de enmiendas a una iniciativa que se tramita por el procedimiento de lectura única vulnera el derecho de participación política de los Diputados.

Por el contrario, el Tribunal Constitucional ha manifestado reiteradamente, por ejemplo, en la STC 129/2013 (FJ.10), que: “el derecho fundamental del artículo 23.2 CE es un derecho de configuración legal, y que esta configuración corresponde a los reglamentos parlamentarios, a los que compete regular y ordenar los derechos y atribuciones que ostentan sus miembros (STC 27/2000, de 31 de enero, FJ 4)”

Lógicamente, que el derecho de participación política de los parlamentarios sea un derecho de configuración legal no significa que puede ser vaciado de su contenido esencial por una determinada regulación reglamentaria, pero sí significa que para valorar si una determinada regulación ha llegado a producir una ilegítima restricción del derecho fundamental, se ha de atender a cual sea la verdadera dimensión de la participación de los parlamentarios, en función de la regulación completa, al sentido y función de ese



procedimiento legislativo especial, así como al conjunto de las prescripciones del Reglamento de la cámara, y no únicamente sacar conclusiones de la lectura sesgada de un aspecto parcial de uno de los procedimientos legislativos especiales. En ese sentido, como estableció el TC en la Sentencia 27/2000 (FJ.6), la prohibición de presentar enmiendas al articulado no debe interpretarse como una medida ilegítima con respecto al derecho de participación de los parlamentarios en la discusión y aprobación legislativa, sino que se trata de una posibilidad arbitrada por los Reglamentos parlamentarios y que permite a los miembros de la cámara seguir ejerciendo sus derechos del art. 23.2 CE participando en los restantes actos y trámites anteriores al momento de la aprobación de la Ley y, en concreto, a través de la formulación de alegaciones por escrito, la exposición oral de su posición política y posibles discrepancias ante el Pleno, y la votación final de aprobación o rechazo.

Por tanto, en síntesis, dado el tenor de la demanda formulada de contrario y a la luz de la doctrina fijada por el Tribunal Constitucional en cuanto al objeto del control de constitucionalidad que puede ejercer en el procedimiento de recurso de inconstitucionalidad, y especialmente en aplicación del criterio expuesto en la citada Sentencia 90/2017, de 5 de julio (FJ.2), resulta palmario que este recurso de inconstitucionalidad debería ser inadmitido de plano.

A mayor abundamiento, toda vez que al formular el recurso, interpuesto el 28 de julio de 2017, el Presidente del Gobierno del Estado ha invocado el artículo 161.2 de la Constitución Española, el Tribunal Constitucional ha acordado en el apartado .3 de su Providencia de 31 de julio de 2017, tener por hecha esa invocación que produce la suspensión del precepto impugnado, desde la fecha de interposición del recurso para las partes del proceso y desde su publicación en el BOE (el día 1 de agosto de 2017) para terceros.

Es decir, la suspensión se ha producido como consecuencia de la invocación por parte del Presidente del Gobierno de ese precepto de la Constitución, sin motivar ni



justificar esa suspensión y el Tribunal Constitucional no ha motivado en absoluto tampoco la resolución mediante la que ha tenido por producido el efecto suspensivo.

El Gobierno de la Generalitat de Cataluña considera que atendiendo al objeto y fundamentación del recurso de inconstitucionalidad planteado y a las circunstancias que concurren en este caso, la impugnación y subsiguiente suspensión del precepto impugnado del Reglamento del Parlamento de Cataluña constituye un abuso de derecho por parte del Presidente del Gobierno del Estado, que incurre en una manifiesta desviación de poder al utilizar ese privilegio procesal para finalidades preventivas y ajenas al objeto propio del control de constitucionalidad de la norma recurrida, y de forma desproporcionada para impedir, sin motivarlo, que pueda aplicarse con normalidad el art. 135.2 del Reglamento del Parlamento.

En efecto, resulta a todas luces desproporcionado, excesivo, contrario a las reglas de la buen fe procesal y, en definitiva, abusivo, acudir a la impugnación en sede constitucional de una norma como es el Reglamento de una cámara parlamentaria, para impedir la efectividad de la regulación aprobada del procedimiento legislativo y sus especialidades, cuando resulta patente que esa impugnación sirve al exclusivo fin de beneficiarse del privilegio de la suspensión directa que le atribuye el artículo 161.2 CE.

Que la Constitución y la Ley Orgánica del TC hayan previsto este mecanismo de impugnación y suspensión, no habilita a su uso injustificado y desproporcionado por el Presidente del Gobierno del Estado, para provocar la suspensión de disposiciones manifiestamente legítimas, equivalentes a muchas otras presentes en los reglamentos de las cámaras legislativas estatales y autonómicas, y que tienen un perfecto encaje en la doctrina ya establecida por el Tribunal Constitucional.

Toda vez que la admisión a trámite de la presente impugnación comportaba el efecto suspensivo, esta parte considera que procedía la inadmisión de plano del recurso formulado. Lo contrario, sería aceptar el uso arbitrario del poder público, aceptar el



ejercicio ilimitado de una potestad otorgada por la Constitución, aceptar el uso del poder público para finalidades torticeras y sin control en cuanto a su adecuación a la Constitución Española.

De lo expuesto a lo largo de este escrito, no puede sino concluirse que el Presidente del Gobierno del Estado ha acudido a la invocación del art. 161.2 CE con el exclusivo fin de gozar del privilegio de la suspensión “*ope legis*” que le atribuye el art. 161.2 CE, lo que supone no respetar las reglas de la buena fe que deben presidir todo proceso jurisdiccional y revela un uso abusivo de sus facultades, una desviación de poder en la medida que se acude a ese privilegio procesal para intentar impedir, sin necesidad de motivarlo, que el Parlamento de Cataluña pueda dotarse de un Reglamento según sus propias opciones legislativas.

Y cabe afirmar que se ha producido ese abuso por el uso improcedente y claramente desproporcionado del recurso de inconstitucionalidad y del mecanismo suspensivo, y con ello se ha incurrido en una manifiesta desviación de poder, puesto que concurren los elementos definitorios de esta figura, a saber:

- El uso de un derecho, potestad o privilegio procesal, ciertamente previsto en el art. 161.2 CE y 30 de la LOTC, pero claramente contrario al principio de igualdad de partes y que, por tanto, debiera usarse sólo excepcionalmente.
- Una actuación de un poder público, como es el Presidente del Gobierno del Estado cuando formula el recurso y hace uso de la facultad de invocar el art. 161.2 CE, para provocar la suspensión del precepto impugnado.
- El daño injustificado a la autonomía parlamentaria del Parlamento de Cataluña, impidiendo que pueda seguirse una especialidad del procedimiento legislativo reconocida y practicada en los Reglamentos de las cámaras legislativas de las 17 Comunidades Autónomas, en el Congreso de los Diputados y en el Senado, y que cuenta con el reconocimiento del TC en cuanto a su adecuación a la Constitución en diversas resoluciones, entre las que no podemos por menos que recordar las



recientes Sentencias 185/2016 y 215/2016, en las que el Tribunal se pronunció sobre el procedimiento de lectura única seguido en el congreso para la aprobación de la LO 15/2015, de reforma de la LOTC, y en las que ha admitido que únicamente podría apreciar que una determinada regulación del procedimiento de lectura única atenta al debido reconocimiento de los derechos de participación del art. 23.2 CE, cuando altera de forma sustancial el proceso de formación de la voluntad de la cámara.

- La antisocialidad de ese daño, al tratarse de una injerencia ilegítima en el funcionamiento de una cámara parlamentaria que representa la voluntad de los ciudadanos de Cataluña.
- La manifiesta idoneidad y desproporción en el uso de la vía de recurso emprendida y de la suspensión producida, cuando sólo tiene por objeto la prevención de hipotéticas vulneraciones futuras de derechos fundamentales que pudieran resultar de una de las diversas interpretaciones que tiene el precepto recurrido, y cuando existen otras vías procesales previstas en la Constitución y la LOTC en garantía de los derechos fundamentales de los diputados del Parlamento de Cataluña, como es el recurso de amparo constitucional frente a las actuaciones concretas que puedan comportar vulneraciones efectivas de sus derechos.

En definitiva, resulta patente que con la nueva impugnación planteada el Presidente del Gobierno del Estado ha excedido los límites de lo que cabalmente se ha entendido por buena fe procesal y la acción emprendida aparece sirviendo a un fin ajeno a aquel en vista del cual la Constitución Española y la LOTC habilitaron tan singular y desigual potestad suspensoria, por lo que debiera haberse inadmitido de plano por el Tribunal Constitucional.



Por todo ello, **al Tribunal Constitucional,**

S O L I C I T A N:

Que teniendo por presentado este escrito, con el documento adjunto, se sirva admitirlo, tener a los suscritos, en la representación que ostentan, por comparecidos y parte en el **recurso de inconstitucionalidad número 4062-2017**, promovido por el Presidente del Gobierno del Estado, contra el apartado segundo del art. 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña en la redacción dada por la reforma parcial aprobada por el Pleno de dicha Institución el 26 de julio de 2017, por formuladas las anteriores consideraciones y, previos los trámites oportunos, tener por formulado **recurso de súplica contra la Providencia del Tribunal Constitucional de 31 de julio de 2017**, mediante la que se ha admitido a trámite el recurso y se ha acordado que produce la suspensión del precepto impugnado y, en su virtud, deje sin efecto dicha providencia, inadmita a trámite el recurso de inconstitucionalidad formulado de contrario, de modo que se impida el abuso de derecho y la desviación de poder que resultan de la impugnación planteada con la invocación del art. 161.2 CE.

PRIMER OTROSÍ, DICEN:

Que a efectos de notificaciones y comunicaciones designan como domicilio la sede del :

Gabinete Jurídico de la Generalitat de Catalunya
Subdirección General de Cuestiones Constitucionales
Jaume I, núm. 2 y 4
08002 – BARCELONA

Como elementos auxiliares comunican el teléfono 93.304.39.84, el fax 93.301.85.47 y el correo electrónico: constitucional.presidencia@gencat.cat



Por lo que, **al Tribunal Constitucional,**

PRIMER OTROSÍ SOLICITAN:

Que tenga por efectuadas las precedentes manifestaciones a los efectos legales oportunos.

Barcelona para Madrid, a 2 de agosto de 2017.

Xavier Castrillo

Ramon Riu Fortuny

Abogados de la Generalitat de Catalunya