

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

282 *Pleno. Sentencia 139/2017, de 29 de noviembre de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 4062-2017. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con 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. Derecho a la participación política de los parlamentarios: interpretación conforme con la Constitución de la regulación del procedimiento de lectura única de las proposiciones de ley.*

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 Generalitat. 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 procedimiento siempre que se salvaguarden los derechos de los diputados ex artículo 23.2 CE y concurran 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 Reglamento 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 otrosí, 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 Parlamento 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 (LOTC)].

Este Tribunal ha insistido en no pocas resoluciones en las que ha enjuiciado como supremo interprete de la Constitución (art. 1 LOTC) 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 sostiene 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 jurídico-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 - concepto 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 legitima 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 excepcionalmente 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 devendría 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.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narvárez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.