

LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS
PARLAMENTARIAS EN EL PROCEDIMIENTO
LEGISLATIVO. ANÁLISIS DEL *IUS IN OFFICIUM*
EN LA TRAMITACIÓN DE LAS
«LEYES DE DESCONEXIÓN» DE CATALUÑA*

*Rights of the parliamentary minorities in the legislative
procedure. Analysis of ius in officium in the parliamentary
procedure of disconnection rules of Catalonia*

José Carlos Nieto Jiménez
Universidad de Málaga¹
jcnieto@uma.es

[http://dx.doi.org/10.18543/ed-67\(1\)-2019pp293-314](http://dx.doi.org/10.18543/ed-67(1)-2019pp293-314)

Recibido: 10.12.2018

Aceptado: 21.06.2019

* Cómo citar / Citation 'Chicago-Deusto' (Autor-fecha / Author-date / Lista de referencias / Reference list entries): Nieto Jiménez, José Carlos. 2019. «Los derechos de las minorías parlamentarias en el procedimiento legislativo. Análisis del *Ius in Officium* en la tramitación de las “leyes de desconexión” de cataluña». *Estudios de Deusto* 67, n.º 1: 293-314. [http://dx.doi.org/10.18543/ed-67\(1\)-2019pp293-314](http://dx.doi.org/10.18543/ed-67(1)-2019pp293-314).

¹ Graduado en Derecho por la Universidad de Málaga (2018) y Máster en Derecho Constitucional CEPC-UIMP (2019). Este trabajo ha sido posible gracias a la concesión de una beca de iniciación a la investigación de la Universidad de Málaga durante el curso 2017/18. Constituye una versión ampliada, completada y actualizada de la comunicación que con mismo título fue presentada en el II Congreso Nacional de Jóvenes Investigadores en Ciencias Jurídicas, celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Málaga el 20 y 21 de septiembre de 2018. Agradezco al profesor Ángel Rodríguez sus útiles recomendaciones para la realización de este trabajo.

Resumen

La tramitación parlamentaria de la Ley del referéndum y de la Ley de transitoriedad supuso el inicio de una nueva etapa del «conflicto catalán». Con la aprobación de estas normas de desconexión se consumó el desafío al Estado español y especialmente al Tribunal Constitucional, que había prohibido por cuestiones de fondo la tramitación de iniciativas como las que nos ocuparán. El paso por el Parlamento de estas normas estuvo protagonizada por la actuación la mayoría (absoluta) independentista que cercenó derechos esenciales y articuladores del *ius in officium* de los diputados de la oposición minoritaria. Estudiaremos qué concretos derechos y facultades fueron vulneradas y como el Tribunal Constitucional, con más o menos acierto, protegió los mismos.

Palabras clave

Cataluña; derecho de enmienda; Derecho Parlamentario; desconexión; dictamen; *ius in officium*; minorías; oposición; procedimiento legislativo; reglamento parlamentario; tramitación parlamentaria; Tribunal Constitucional.

Abstract

As the Referendum Law and «Transitoriedad» Law were passed by the Catalanian Parliament, a new period of the «catalan conflict» began. The approval of these disconnection laws entailed a challenge against the Spanish State and, especially, against the Spanish Constitutional Court, as it had expressively forbidden the parliamentary approval of such pieces of legislation due to substantive issues. The implementation of these laws was conducted by the pro-independent absolute majority of the Catalanian Parliament and it was characterised by the undermining of the basic political rights, i.e. *ius in officium*, of the remaining members from minority parties that constituted the opposition. This paper will focus on the specific rights and powers that were violated during the conflict and how the Spanish Constitutional Court attempted to protect them.

Keywords

Catalonia; Constitutional Court; disconnection; *ius in officium*; judgement; legislative procedure; minorities; opposition; parliamentary law; parliamentary procedure; parliamentary rules; right of amendment.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL *IUS IN OFFICIUM*. 1. *El artículo 23.2 CE y el ius in officium de los diputados*. 2. *Minorías parlamentarias*. III. LA TRAMITACIÓN DE LAS PROPOSICIONES DE LEY EX. ART. 81.3 RPC. IV. CONSIDERACIONES SOBRE LA TRAMITACIÓN Y EL PROCEDIMIENTO EMPLEADO. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La aprobación de las «leyes de desconexión» durante el Pleno del Parlamento de Cataluña que tuvo lugar los días 6 y 7 de septiembre de 2017 fue, a nuestro juicio, el ejemplo más evidente de ruptura y desafío al Estado español y sus instituciones que por parte de los partidarios de la independencia de Cataluña se había dado hasta el momento.

Nos centraremos en la tramitación parlamentaria de las proposiciones de ley del referéndum, por un lado, y de transitoriedad jurídica y fundacional de la república, por otro, pretendiendo comprobar si la tramitación de sendas iniciativas en el breve plazo de 48 horas comportó la vulneración de algún derecho fundamental reconocido a los diputados autonómicos en la oposición². Para ello, en primer lugar, analizaremos el art. 23.2 de la Constitución Española (CE), por ser el derecho fundamental en él reconocido el que pudo verse menoscabado a causa del extraordinario procedimiento empleado. Tras ello, examinaremos qué ocurrió durante las sesiones plenarias en las que se aprobaron las proposiciones de ley, para terminar concluyendo si existió o no vulneración de los derechos de los diputados en tanto que cargos representativos.

II. EL *IUS IN OFFICIUM*

1. *El artículo 23.2 CE y el ius in officium de los diputados*

Durante las sesiones plenarias celebradas los días 6 y 7 de septiembre de 2017 en el Parlamento de Cataluña el principal argumento esgrimido por los diputados de la oposición que tomaron la palabra para expresar su rechazo a los procedimientos que la mayoría llevaba a cabo no era otro que el de la vulneración de sus derechos como tales parlamentarios. Esta, posteriormente acreditada por el Tribunal Constitucional (TC), vulneración de los derechos de los representantes durante los debates de las «leyes de ruptura» nos

² La rapidez con la que se pretendía sustanciar la tramitación de las iniciativas responde a que no hubiera una impugnación del Gobierno y por ende una suspensión por el TC antes de que fueran aprobadas.

conduce hasta el art. 23 de la Constitución, concretamente a su segundo apartado, donde, como veremos, encuentran valor y protección constitucional esos derechos que se consideraban menoscabados³.

El art. 23.2 CE señala que «asimismo, tienen derecho (los ciudadanos) a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes». De este segundo apartado nos interesa conocer que conlleva ese derecho a acceder a los cargos públicos.

Lo primero que hemos de estudiar es si en la noción de «cargo público» podemos encontrar comprendidos a esos diputados del Parlamento de Cataluña que consideraban menoscabados sus derechos fundamentales. La primera idea de cargo público la encontramos construida por el Tribunal Constitucional (TC) en una serie de pronunciamientos que recayeron con ocasión del examen de constitucionalidad del art. 11.7 de la Ley de elecciones locales en los que, tras interpretar de manera sistemática los dos apartados del art. 23 CE, entendió que los cargos públicos a los que se refiere el segundo apartado del art. 23 CE son los cargos de representación política⁴.

De una manera más clara y directa podemos encontrar los verdaderos rasgos definitorios de la noción de cargo público representativo en la STC 23/1984, de 20 de febrero. Basándose en la conexión existente entre los dos apartados del art. 23 CE y en el art. 10.2 CE en relación con el art. 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos concluye que los cargos públicos a los que alude el art. 23.2 CE son los cargos de representación política, que «son

³ Como ejemplo del argumento central sostenido por los diputados de la oposición podemos señalar algunas de las manifestaciones recogidas en el Diario de Sesiones (Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña, XI Legislatura, serie P, n.º 80, correspondiente al 6 de septiembre de 2017): «Para conseguir los objetivos políticos que se plantean, que pueden ser legítimos, deciden hacer saltar por los aires todos los procedimientos y garantías democráticas, los derechos de las minorías parlamentarias, y más importante que el derecho de los diputados y diputadas *per se* es el hecho de que lo son en tanto que representantes de los ciudadanos y ciudadanas...» (palabras pronunciadas por el diputado Ferran Pedret del PSC, recogidas en la pág.10); «lo que hoy se nos plantea es la suspensión de los derechos y las garantías de los parlamentarios, y, por tanto, de la ciudadanía que representamos, previstos en el Reglamento, en la Ley del Consejo de Garantías Estatutarias y en el propio Estatuto de Autonomía» (palabras pronunciadas por el portavoz de CSQP Joan Coscubiela, recogidas en la p. 11).«Nosotros no podemos participar en una votación que, de hecho, lo que hace es certificar la pérdida de los derechos de los diputados y grupos de la oposición» (palabras pronunciadas por el presidente del GPSC, Miquel Iceta, recogidas en la p. 17).

⁴ El artículo mencionado, que fue declarado inconstitucional, pretendía ligar la permanencia en un determinado partido a la titularidad del escaño. En este sentido pueden consultarse, entre otras, las SSTC 5/1983, de 4 de febrero; 10/1983 de 21 de febrero; 16/1983, de 10 de marzo o la 28/1984, de 28 de febrero. (Pérez Alberdi 2013: 49 y 50).

los que corresponden al Estado y a los entes territoriales en que se organiza territorialmente, de acuerdo con el art. 137 de la Constitución –Comunidades autónomas, municipios y provincias» (F.J 4)⁵.

Una vez sabemos que los diputados autonómicos pueden insertarse dentro del ámbito de aplicación del derecho fundamental contemplado en el art. 23.2 CE convendría recordar la íntima conexión existente entre los dos apartados del artículo 23 CE. Así, «los cargos públicos representativos son los que dan efectividad al derecho de participación política de los ciudadanos (...) de manera que los representantes son el instrumento a través del cual se realiza el derecho a participar en los asuntos públicos de los ciudadanos» (Pérez Alberdi 2013: 51). Este dato importante para conocer mejor los rasgos definitorios del derecho de acceso a los cargos públicos que estamos tratando puede completarse con las notas de la representación política, la elección y el acceso a órganos del Estado tanto de la Administración central como de las Administraciones territoriales (García Roca 1999: 42).

No podemos perder de vista en el marco de las características que rodean a este derecho fundamental que nos encontramos ante un derecho de configuración legal. Así, el legislador regulará los aspectos relativos al ejercicio del derecho pero debiendo en todo caso respetar el límite impuesto por el contenido esencial del mismo. Algunos autores entienden que lo que se esconde detrás de la expresión «derecho de configuración legal» no es más que «el especial apoderamiento que el constituyente quiso hacer en el legislador a la hora de la delimitación del contenido del derecho constitucionalmente garantizado» (Pulido Quecedo 1992: 58). Además, el derecho contemplado en el art. 23.2 CE es un derecho de naturaleza no sustantiva. Con ello se pretende poner de manifiesto que el Texto Fundamental no constitucionaliza un concepto sustantivo de cargo público, sino que tal sustantividad debe buscarse en la normativa reguladora del cargo en cuestión (Pulido Quecedo 1992: 66).

⁵ El art. 25 PIDCP dispone que: «Todos los ciudadanos gozarán, (...) de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país». Por su parte, el art. 21 DUDDH señala que: «Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto».

Sin embargo, de una interpretación literal y poco profunda del art. 23.2 CE poco sentido encuentra traer a colación este precepto en relación a la vulneración de sus derechos que los diputados del Parlamento de Cataluña alegaban. Por ello y para entender el porqué de centrarnos en el señalado precepto constitucional hemos de dejar ya a un lado el tenor literal del mismo y comprobar cómo la doctrina y la jurisprudencia han ido hallando en el artículo toda una serie de derechos y garantías que, ahora sí, cobran sentido en relación con las protestas de los diputados catalanes durante los días 6 y de septiembre.

El TC en su Sentencia 5/1983, de 4 de febrero, ya vino a expresar la idea según la cual en el contenido del derecho a acceder a cargos públicos también podemos encontrar el derecho de permanecer en ellos «porque de otro modo el derecho fundamental quedaría vacío de contenido», es decir, el derecho de *acceder* comprende el de *permanecer*. Esta doctrina fue completada en la STC 32/1985, de 6 de marzo en la que se señala que esa permanencia de la que hablábamos a su vez comprende la posibilidad de *desempeñar* el cargo acorde con lo dispuesto en la ley, la cual ha de respetar el contenido esencial del derecho reconocido *ex art. 23.2 CE* (Pulido Quecedo 1992: 74 y 75). Por tanto el contenido del derecho vendría integrado por el acceder al cargo público, permanecer en el mismo y ejercer las funciones que comporta.

Es la facultad de desempeñar el cargo público el contenido implícito de ese derecho del 23.2 CE la que mayor repercusión va a tener a nivel jurisprudencial, concretamente en lo que tiene que ver con la construcción jurisprudencial del *ius in officium*. Será aquí y en relación con esta facultad implícita del derecho fundamental, donde más concretamente cobre protagonismo la posible vulneración de los derechos de los diputados autonómicos catalanes en la oposición.

En este sentido, la consideración de que dentro del ámbito de protección del derecho fundamental del art. 23.2 CE se puede incluir el ejercicio de los derechos, deberes y facultades consustanciales a las funciones representativas del Parlamento como concreción de la más genérica facultad de desempeñar el cargo ha sido argumentada por el Tribunal Constitucional a partir de dos premisas.

La primera pasa por tener presente la noción de que el representante político es el instrumento que da funcionalidad al derecho del art. 23.1 CE y por ende un menoscabo de las facultades que le asistieren al diputado en el desempeño de tal cargo no supondría sino una simultánea vulneración del derecho a participar en los asuntos públicos de los ciudadanos, que en caso contrario quedaría vacío de contenido.

El segundo argumento nos lleva a recordar que el derecho explícito del art. 23.2 CE es un derecho de configuración legal, rasgo que el TC como vimos extendió a la facultad implícita de desempeñar el cargo. Corresponde

pues a la ley, debiendo entender incluidos a estos efectos a los reglamentos parlamentarios, determinar cuáles sean los concretos derechos y facultades que asisten al diputado en el desempeño del cargo representativo. Una vez creados, esas facultades y derechos pasarán a conformar lo que denominamos *ius in officium* del cargo representativo, dotando de una importante herramienta a los diputados, como es el recurso de amparo que permite acudir directamente al TC cuando esos derechos y facultades, en última instancia surgidos del art. 23.2 CE, sean ignorados o menoscabos por los órganos parlamentarios, no olvidando que ello serviría no sólo para proteger el derecho del representante sino también el derecho del art. 23.1 CE.

Ahora bien, hay que tener presente que «no toda lesión de la legalidad del *ius in officium* creado por los reglamentos parlamentarios supone una lesión del derecho fundamental (...) pues únicamente tienen relevancia constitucional aquellas actuaciones de los órganos parlamentarios que o bien comporten un tratamiento desigual o discriminatorio o bien impidan o coarten derechos o facultades de los representantes que pertenezcan al núcleo de la función parlamentaria» (Pérez Alberdi 2013: 59). En este sentido, el TC ha ido delimitando cuáles son los derechos, deberes y facultades de los diputados que poseen esa relevancia. A los efectos de comprobar posteriormente si algunos de los derechos, deberes o facultades que entraron en juego durante las sesiones parlamentarias de los días 6 y 7 de septiembre son merecedores de incardinarse dentro del núcleo de la función parlamentaria y cuya lesión por ende permitiría entender conculcado un derecho fundamental es ya necesario señalar que entre esos derechos merecedores de relevancia en el seno de la función parlamentaria se encuentra el derecho a presentar enmiendas⁶.

Este derecho no es ni mucho menos el único que se comprende en el núcleo del cargo representativo. Así, se entiende que el derecho de palabra y de propuesta «son los polos en torno a los cuales gira la vida parlamentaria a los que cabría añadir el derecho a participar en los trabajos o actividades parlamentarias y el de acceder a los cargos electivos parlamentarios». De ese derecho al uso de la palabra nace el derecho del parlamentario a intervenir en los debates. Del derecho de propuesta surge el derecho de intervención, el de presentar enmiendas antes referido, de votar e interpelar, preguntar o presentar mociones como instrumento de control al Gobierno (Pulido Quecedo 1992: 320 y 321).

Por tanto, en la esfera de protección del art. 23.2 CE situamos el acceder y permanecer en el cargo público, por un lado, y el ejercicio de los derechos, deberes y facultades inherentes a la condición de cargo público representativo que nos ocupa, por otro. Ello lo conectamos con la naturaleza de

⁶ SSTC 23/1990, de 15 de febrero; 118/1995, de 17 de julio; 27/2000, de 31 de enero y AATC 118/1999, de 10 de mayo y 35/2001, de 23 de febrero.

configuración legal que el derecho del 23.2 CE posee, teniendo presente la idea que es tarea de la ley (incluyendo los reglamentos parlamentarios) concretar esos derechos y facultades del diputado que pasarían a configurar el *ius in officium* de su cargo, que pone a disposición de los diputados una valiosa herramienta para acceder directamente al TC solicitando el amparo cuando esos derechos y facultades sean menoscabados por los órganos parlamentarios⁷. Hemos conocido también que no todo acto parlamentario que afecte a su actividad va a repercutir en el derecho reconocido *ex art.* 23.2 CE. Más allá de la pura y simple infracción de un precepto del Reglamento de la Cámara nosotros centramos la atención en la ignorancia o menoscabo de los derechos integradores del núcleo más esencial de la función parlamentaria para poder hablar así de lesión constitucional.

2. Minorías parlamentarias

Las consideraciones hasta el momento realizadas pretenden circunscribirse a los diputados que conforman las llamadas «minorías parlamentarias». Así, por vincular nuestro estudio a la cobertura constitucional de que disponen los diputados integrados en la oposición, realizamos las siguientes consideraciones al respecto de las minorías parlamentarias.

En un Estado democrático como el nuestro, si bien existe un principio mayoritario que hace que los más, independientemente del partido político al que pertenezcan, sean quienes terminen decidiendo, no debemos dejar de lado al principio minoritario que lleva a incorporar a los menos en el proceso de adopción de decisiones. En él, con altas dosis de probabilidad, los menos no lograrán imponer sus posturas y puede que ni siquiera sean determinantes para la adopción final de la decisión. Sin embargo, como exigencia del valor igualdad y del valor libertad, al menos, debe respetarse su intervención en la deliberación, a fin de dotar de calidad a la misma.

Esta idea de poder poner de manifiesto las distintas opiniones en el seno del proceso deliberativo hace que ese principio mayoritario del que empezábamos hablando deje paso a otro más elemental como sea el del pluralismo. El intercambio de opiniones que viene dado por ese poder participar de las minorías en el debate permite en última instancia legitimar la decisión final,

⁷ Se trata del recurso de amparo contemplado en el art. 42 LOTC, vía natural de protección del derecho de acceso y permanencia en los cargos parlamentarios. El precepto dispone que «las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes».

la cual no será vista ya como una imposición de la mayoría, sino como fruto de una confrontación de opiniones previa en el que todas las partes estén en un plano de igualdad. Así, «el Estado democrático ha de ser un estado inclusivo (...) involucrando a todos los participantes, con independencia de la opción que defiendan y de su relevancia numérica, en las distintas fases del procedimiento y no sólo en el momento último de la votación» (Requejo Rodríguez 2000: 30).

Dicho esto, consideramos apropiado tomar como referencia el concepto de minoría que se basa en el que se considera el único criterio posible, esto es, el numérico. Así, debe entenderse por minorías «aquellas fuerzas políticas que gracias al apoyo de los electores desarrollan su actividad en el ámbito parlamentario en una posición de inferioridad numérica» (Requejo Rodríguez 2000: 33). Nos referimos pues a aquellas fuerzas políticas que tras haber participado en un proceso electoral, en el que otros partidos han conseguido más escaños, se sitúan en una posición de inferioridad numérica en las Cámaras.

En el caso del Parlamento de Cataluña, durante la XI Legislatura, los grupos abiertamente independentistas (Junts pel Sí y la CUP) sumaban 72 escaños de 135 que componen la Cámara. De esta manera dos partidos que se habían presentado a las elecciones con el firme objetivo de declarar la independencia y que impulsaron la tramitación y finalmente aprobación de las «leyes de ruptura» superaban la mayoría absoluta de la Cámara. El resto de grupos: Ciudadanos, PSC, PPC y Cataluya Sí Que Es Pot⁸ sumaban 63 escaños situándose de este modo en esa posición de inferioridad numérica de la que hablábamos anteriormente.

En el caso que nos ocupa, la merma de derechos de los diputados de la oposición afecta principalmente al derecho a presentar enmiendas y solicitar dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias. En relación al primero cabe destacar que la posibilidad de presentar enmiendas no es sino la opción que queda a las minorías que de otro modo no pueden participar en la iniciativa legislativa. Tras la presentación de las enmiendas se abre una fase de deliberación, clave en el Estado democrático. Como veníamos diciendo, el que las minorías participen en esa fase de debate sirve «para que la regla mayoritaria se legitime a través de la implicación en el procedimiento de unas minorías que saben que, al dar a conocer sus ideas pueden influir, bien en la decisión que se adopte, bien en los ciudadanos» (Requejo Rodríguez 2000: 97).

En conclusión, en un Estado democrático el derecho que tienen las minorías a que sus posturas sean expuestas y discutidas es esencial, en íntima

⁸ En este grupo encontramos tanto a diputados que critican la tramitación de las leyes, como a diputados que apoyan su tramitación e incluso su aprobación. Se trata de un grupo con grandes tensiones internas que se refleja en la división existente a la hora de votar.

conexión con el valor del pluralismo y la calidad del Parlamento (López Aguilar 1991: 168). Así, garantizar la supremacía de la Constitución lleva irremediablemente a garantizar que, en los ámbitos parlamentario y jurisdiccional, «las minorías nunca van a ser sojuzgadas por unas mayorías que, en ningún caso, podrán erigirse en titulares del poder soberano» (Requejo Rodríguez 2000: 165).

III. LA TRAMITACIÓN DE LAS PROPOSICIONES DE LEY EX ART. 81.3 RPC

A fin de poder concluir si los diputados de los grupos minoritarios del Parlamento de Cataluña vieron vulnerado el derecho fundamental que el art. 23.2 CE les reconoce y una vez expuestos los anteriores planteamientos teóricos, hemos de analizar los aspectos más controvertidos que rodearon la tramitación parlamentaria de las proposiciones de ley del referéndum de autodeterminación⁹, por un lado y de transitoriedad jurídica y fundacional de la república¹⁰, por otro.

La proposición de ley del referéndum de autodeterminación mediante la que se pretendía dar cabida y otorgar seguridad jurídica al que habría de ser celebrado de manera subsiguiente a su aprobación fue presentada en el Registro General del Parlamento de Cataluña el día 31 de julio de 2017 por los Grupos de Junts pel Sí y la CUP¹¹. La iniciativa fue firmada por todos los diputados integrados en los grupos parlamentarios proponentes a excepción de los que eran miembros de la Mesa¹².

⁹ La «proposición de ley del referéndum de autodeterminación» fue publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña, XI Legislatura, n.º 500, de 6 de septiembre de 2017.

¹⁰ El texto de la «proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la república» fue publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña, n.º 507, de 7 de septiembre de 2017.

¹¹ Durante la XI Legislatura los Grupos parlamentarios de Junts pel Sí y de la CUP conforman las dos principales fuerzas independentistas con presencia en el hemiciclo.

¹² Con ello se busca poner en marcha el mecanismo de la declaración de urgencia a que se refiere el art. 105.1 RPC, que señala que para que la Mesa pueda acordar que un asunto sea tramitado por el procedimiento de urgencia, este debe haber sido solicitado por el Gobierno, tres grupos o por una quinta parte de los diputados (como se cumple en este caso). Lo que solicitan los diputados proponentes, a través de la invocación del art. 105.4 RPC es la tramitación de la proposición de ley por un procedimiento que no puede calificarse solo de urgencia sino de urgencia extraordinaria. El tenor literal de los apartados tercero y cuarto del art. 105 RPC es el siguiente: «3. La declaración de urgencia comporta la reducción a la mitad de los plazos fijados con carácter ordinario. 4. Los plazos a que se refiere el apartado 3 pueden reducirse todavía más si lo acuerda la Mesa del Parlamento».

La segunda de las iniciativas legislativas que nos ocupan, la proposición que se convertiría en Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la república y que pretendía servir de norma fundamental y diseñar las líneas maestras de la Cataluña independiente a formar en caso de la victoria del sí en el referéndum de autodeterminación, fue presentada el 28 de agosto en el Registro General del Parlamento de Cataluña por los Grupos de Junts pel Sí y la CUP en forma de proposición de ley. A diferencia de la proposición de ley del referéndum tan sólo fue suscrita por los presidentes de los grupos proponentes, la portavoz de Junts pel Sí y tres diputados de la CUP¹³.

Por su parte, el artículo 37.3 d) del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC) señala como una de las funciones de la Mesa del Parlamento la de admitir o inadmitir a trámite los escritos y documentos de naturaleza parlamentaria. Con este propósito, el órgano rector de la cámara se reunió de manera extraordinaria a las 09.00 horas del día 6 de septiembre de 2017 para proceder a debatir sobre la admisión a trámite de la proposición de ley del referéndum. El texto de la proposición fue admitido a trámite accediendo a su tramitación por la vía de urgencia extraordinaria con los votos favorables de los miembros de Junts pel sí y Catalunya Sí Que Es Pot¹⁴. Inmediatamente después, minutos antes de las 10.00 a.m., fue publicado el texto de la iniciativa en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña (BOPC).

Precisamente esta publicación centrará uno de los principales argumentos que defendió la oposición durante el debate que se llevó a cabo en la sesión plenaria. Ocurrió que la publicación fue materializada por cuatro miembros de la Mesa, los cuatro diputados de Junts pel Sí presentes en el órgano. Los diputados de la oposición defendieron que el Secretario General se negó a ordenar la publicación y que por tanto al no existir fedatario público que la certificara carecía de eficacia al vulnerarse lo establecido por el art. 42.1 RPC¹⁵.

Puesto que el TC en su Sentencia 114/2017, de 17 de octubre, en la que declara inconstitucional y nula la ley del referéndum y en la que analiza la tramitación parlamentaria de la norma, nada considera al respecto del incidente surgido sobre la publicación, consideramos lo siguiente: si bien el

¹³ Es decir, la proposición de ley de transitoriedad jurídica no incluye la solicitud de su tramitación por el procedimiento de urgencia ni menos por el de urgencia extraordinaria.

¹⁴ Durante la XI Legislatura la Mesa del Parlamento, formada por 7 miembros, estaba integrada por 4 miembros de Junts pel Sí, 1 de Ciudadanos, 1 del PSC y otro de Catalunya Sí Que Es Pot.

¹⁵ Según el cual: «La Mesa del Parlamento se reúne convocada por el presidente y está asesorada por el secretario general o por el letrado que lo sustituye, el cual redacta el acta de las sesiones y se ocupa, bajo la dirección del presidente, de la ejecución de los acuerdos».

artículo 42.1 RPC señala que es el Secretario General el que tiene la competencia para ejecutar los acuerdos que se adopten en la Mesa no es menos cierto que esta competencia ha de ejercitarse, a tenor del mismo precepto, «bajo la dirección del Presidente» por lo que en todo caso queda supeditado el ejercicio de esta competencia a la decisión última del Presidente, sin que se pueda considerar que el precepto atribuye mayor autonomía decisoria al Secretario General. Es más, el artículo 112 RPC señala que es la Mesa, como tal órgano, la que «dispone» la publicación de las proposiciones de ley que hayan sido admitidas a trámite por la misma. Por todo ello, entendemos que no existe óbice alguno para entender ajustado al Reglamento el hecho de que sea la propia Mesa la que asuma como propia la labor de la publicación y no haga uso de ese «valerse de alguien» para proceder a la misma.

Respecto de la proposición de ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la república, cabe señalar que fue admitida a trámite por la Mesa de la Cámara en una reunión que tuvo lugar al filo de la una de la madrugada del ya 7 de septiembre con los votos favorables de los diputados de Junts pel Sí, la abstención del representante de Catalunya Sí Que És Pot y el voto negativo del representante de Ciudadanos y el PSC¹⁶. En dicha reunión también se acordó la publicación de la iniciativa.

Dicho esto, nos centramos en lo acontecido durante las sesiones plenarias de los días 6 y 7 de septiembre donde podemos incardinar los acontecimientos que, y ya avanzamos algo nuestras conclusiones, dieron lugar a la vulneración del derecho fundamental que el art. 23.2 CE reconoce a los diputados.

El Pleno convocado para los días señalados no contemplaba en su orden del día la sustanciación de trámite alguno relacionado con las proposiciones de ley que nos ocupan¹⁷. Sin embargo, las mismas marcarían el devenir de las sesiones celebradas aquellos días. Esto fue así porque las portavoces de los grupos parlamentarios de Junts pel Sí y la CUP (signatarios e impulsores de las proposiciones de ley) solicitaron la celebración de dos votaciones.

Con la primera se pretendía alterar el orden del día para incluir como nuevo punto el debate y votación de las proposiciones de ley que escaso tiempo antes la Mesa había calificado, admitido a trámite y publicado. Por su

¹⁶ El TC en su Sentencia 124/2017, en la que, como también se verá, declaró inconstitucional y nula la norma, señala en su fundamento jurídico sexto a) que se acordó en la reunión de la Mesa la tramitación «por el procedimiento de urgencia extraordinaria». No obstante, hay que matizar que como consta en publicación de la iniciativa no fue solicitado por parte de los diputados firmantes de la proposición su tramitación por el procedimiento mencionado, cuya aplicación sí que se pretendía con la proposición de ley del referéndum.

¹⁷ En este sentido, consultar Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña, XI Legislatura, serie P, n.º 80, correspondiente al 6 de septiembre de 2017, así como <https://www.parlament.cat/document/altres-publicacions/232287.pdf>

parte, con la segunda votación, se buscaba el respaldo del Pleno para pasar directamente al debate y votación de las proposiciones, eliminando así del procedimiento de aprobación de las iniciativas los trámites ordinarios contemplados en el Reglamento. Estas dos votaciones fueron solicitadas al amparo del art. 81.3 RPC¹⁸.

Habida cuenta de que el art. 81.3 RPC se tornó en eje central de las discusiones que tuvieron lugar durante las sesiones plenarias, cobrando un igual protagonismo a lo largo de este trabajo, es necesario poner de manifiesto en este texto la literalidad del precepto señalado, que es la siguiente:

«El orden del día del Pleno puede ser alterado si este lo acuerda, a propuesta del presidente o a petición de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los miembros del Parlamento, y cuando así lo obliga el cumplimiento de una ley. Si debe incluirse un asunto, este debe haber cumplido los trámites reglamentarios que lo permiten, salvo un acuerdo explícito en sentido opuesto, por mayoría absoluta».

Cabe destacar que la solicitud de la votación que legitimaría la exención de los trámites ordinarios que debe seguir toda proposición de ley incluía la concesión para poder, en el plazo de dos horas, presentar enmiendas al articulado (no de totalidad) de las iniciativas, concesión formulada por los grupos proponentes que no encuentra cabida alguna en el Reglamento ya que el artículo 37.3 RPC señala que ha de ser la Mesa quien, en su caso, lo ordene.

Ante tales pretensiones los grupos no firmantes de las proposiciones tomaron la palabra de manera sucesiva para oponerse a la tramitación pretendida y señalar las vulneraciones que comportaba, según su modo de entender¹⁹. Las críticas y protestas de la oposición, las cuales suscribimos plenamente, se centraron en los siguientes aspectos:

En primer lugar se señaló la vulneración del art. 82 RPC toda vez que no se respetaron las 48 horas mínimas que en él se indican para poder iniciar un debate si no se ha distribuido como mínimo en ese plazo la documentación

¹⁸ Los preceptos del Reglamento del Parlamento de Cataluña que mencionamos a lo largo del texto se corresponden con la versión del mismo vigente durante la celebración de las sesiones plenarias de los días 6 y 7 de septiembre de 2018. Ocurre que por Resolución de 26 de julio de 2017 fue aprobada una reforma del Reglamento (<https://www.boe.es/caa/dogc/2017/7421/f00001-00013.pdf>) que modificó un importante número de artículos del mismo. Como consecuencia de ello, la numeración de los preceptos se alteró. Así por ejemplo el art. 81.3 RPC en el que se centra nuestro estudio se corresponde con el actual art. 83.3 RCP. La versión actualizada a junio de 2018 puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.parlament.cat/document/cataleg/165484.pdf>

¹⁹ Estos son los Grupos parlamentarios de Ciudadanos, PSC, Catalunya Sí Que Es Pot y PPC.

necesaria²⁰. Es evidente que este plazo y por ende este artículo se ignoró porque la admisión a trámite y publicación de la iniciativa acababa de tener lugar escaso tiempo antes²¹.

En segundo lugar, los grupos minoritarios consideraron vulnerado su derecho a solicitar dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias (CGE) en el que este pudiera pronunciarse sobre la adecuación a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) de las iniciativas²².

Por su parte, la tercera vulneración del derecho de los diputados a desempeñar las facultades que el Reglamento les atribuye se concretó en la imposibilidad de presentar enmiendas a la totalidad. Tan sólo pudieron presentarse enmiendas al articulado y durante el breve plazo de dos horas.

Por todo ello, los grupos de la oposición plantearon varias solicitudes de reconsideración centradas en la admisión a trámite de las iniciativas, la propuesta de alteración del orden del día y la exención de trámites esenciales en el procedimiento legislativo. Estas solicitudes fueron rechazadas por una Mesa de mayoría soberanista²³.

²⁰ La literalidad del artículo es la que sigue: «no puede iniciarse una discusión si, como mínimo, dos días antes no se ha distribuido el informe, el dictamen o la documentación que debe servir de base para el debate, salvo acuerdo de la Mesa del Parlamento o de la comisión en sentido opuesto (...)».

²¹ La Presidenta no lo creyó así argumentando que si por un acuerdo de la Mesa ese plazo de 48 horas puede obviarse, el Pleno, como órgano supremo, también podría acordar tal cosa. Según esta interpretación, el Pleno, como órgano supremo (art. 71.1 RPC), en cualquier caso podría ejercer las competencias que el RPC de manera expresa atribuye a la Mesa. Es decir, aceptar el argumento de la Presidenta sería tanto como abrir la posibilidad de que el Pleno, sin necesidad de motivar sus decisiones, asumiera como propias funciones expresamente atribuidas a la Mesa por el Reglamento.

²² Este derecho trae causa del propio Estatuto de Autonomía de Cataluña, cuyo art. 76.2 b) señala que «el CGE puede dictaminar, en los términos que establezca la ley, sobre la adecuación al presente Estatuto y a la Constitución (...) de las proposiciones de ley sometidas a debate y aprobación del Parlamento...». Por su parte, el art. 16.1 b) de la Ley 2/2009, de 12 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias señala que «el CGE dictamina sobre la adecuación al Estatuto y a la Constitución de... las proposiciones de ley sometidas a la aprobación del Parlamento...». En este supuesto del art. 16.1 b) están legitimados para pedir el dictamen dos grupos, una décima parte de los diputados y el Gobierno. Será la Mesa la que deba acordar la admisión o inadmisión a trámite de la solicitud.

Llamativo cuanto menos es el argumento esgrimido por la portavoz de Junts Pel Sí que invoca el art. 81.3 RPC para defender la exclusión del trámite de solicitud de dictamen al CGE: «que se haga sin las solicitudes de informe al Consejo de Garantías porque la ley de transitoriedad claramente supera el marco estatutario y el marco constitucional». Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña, XI Legislatura, serie P, n.º 81, correspondiente al 7 de septiembre de 2017, p. 54.

²³ Pese a que el rechazo de las reconsideraciones se había producido, los grupos intentaron sin éxito tener en su poder el texto de la resolución adoptada por la Mesa en ese senti-

Antes de proceder a las votaciones planteadas, la Presidenta hizo partícipe al plenario de la advertencia que el Secretario General y el Letrado Mayor habían hecho llegar a la Mesa en el sentido de que el punto que se pretendía incluir en el orden del día podía estar afectado por las resoluciones interlocutorias del Tribunal Constitucional²⁴. Pese a ello los grupos proponentes decidieron seguir adelante con la tramitación.

Finalmente, el resultado afirmativo de la primera votación permitió la alteración del orden del día en el sentido propuesto. Por su parte, la segunda de las votaciones, la que pretendía suprimir todos los trámites ordinarios a excepción de los de calificación, admisión a trámite y publicación (los cuales ya se habían producido), la presentación de enmiendas al articulado durante dos horas²⁵ y el debate y votación de las mismas, también contó con el respaldo de la mayoría absoluta independentista.

Así, aprobada la alteración del orden del día y la exclusión de todos los trámites reglamentarios a excepción de los mencionados y una vez debatidas las enmiendas al articulado que en el plazo de dos horas pudieron presentarse (mientras se sustanciaban los restantes puntos del orden del día del Pleno), las proposiciones de ley fueron sometidas a votación²⁶ resultando aprobadas y dando lugar a la Ley 19/2017 del referéndum de autodeterminación y a la Ley 20/2017 de transitoriedad jurídica y fundacional de la república²⁷.

do. Es lógica esa petición desde el momento en que el Reglamento en su artículo 38.3 exige que la resolución de la Mesa respecto de la propuesta de reconsideración sea motivada. Pese a ello el debate de forma siguió desarrollándose en el Pleno con el objetivo puesto en realizar las dos votaciones propuestas por los grupos signatarios de la proposición.

²⁴ STC 259/2015, de 2 de diciembre, que resuelve la impugnación formulada por el Gobierno de España contra la Resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña; ATC 141/2016, de 19 de julio, por el que se estima el incidente de ejecución de la STC 259/2015 planteado por el Gobierno de España en relación con la Resolución 5/XI del Parlamento de Cataluña, de 20 de enero de 2016, de creación de comisiones parlamentarias; ATC 24/2017, de 14 de febrero, por el que se estima el incidente de ejecución de la STC 259/2015, ATC 141/2016 y ATC 170/2016 planteado por el Gobierno de España en relación con la Resolución 306/XI del Parlamento de Cataluña, de 6 de octubre de 2016, sobre la orientación política general del Gobierno.

²⁵ No obstante, habría que considerar esta posibilidad de enmendar parcialmente el texto como un «privilegio» otorgado por la portavoz del grupo que intentó y en sus propias palabras «garantizar los derechos de los grupos parlamentarios». En este sentido confrontar con el Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña, XI Legislatura, serie P, n.º 81, del 7 de septiembre de 2017, p. 54.

²⁶ En esta votación final del texto de las iniciativas no participaron los grupos de Ciudadanos, PSC y PPC.

²⁷ Publicadas, respectivamente, en el BOPC, n.º 501, de 6 de septiembre y n.º 508 de 8 de septiembre.

IV. CONSIDERACIONES SOBRE LA TRAMITACIÓN Y EL PROCEDIMIENTO EMPLEADO

Los primeros y más importantes pronunciamientos del Tribunal Constitucional respecto de la aprobación de las «leyes de desconexión» los podemos encontrar en la STC 114/2017 de 17 de octubre y en la STC 124/2017 de 8 de noviembre, en las que se declaró la inconstitucionalidad y nulidad de las normas aprobadas. Siguiendo con nuestro propósito de saber si durante la tramitación de las iniciativas se dio algún vicio que permitiera invalidar el procedimiento, cabe destacar que obviar o vulnerar los artículos que regulan el procedimiento legislativo puede permitir calificar de inconstitucional la ley de que se trate «cuando se altere con ello, de modo sustancial, el proceso de formación de voluntad en el seno de las cámaras»²⁸. Nos centraremos en tres aspectos de la tramitación que cumplen esta condición.

Por lo que se refiere a la imposibilidad de los grupos minoritarios de presentar enmiendas a la totalidad a las proposiciones de ley y el breve plazo con el que contaron para presentar enmiendas al articulado cabe señalar que para nosotros constituye la primera de las vulneraciones del derecho al ejercicio del cargo que garantiza el art. 23.2 CE. Precisamente, por ser el derecho de enmienda una concreción del derecho fundamental reconocido en aquel artículo (Redondo García 1997: 385) y ser un instrumento al servicio del valor pluralismo político debiera haber sido objeto de mayor atención por el Tribunal. No se trata aquí de estudiar la naturaleza de derecho de configuración legal del art. 23.2 CE, como parece hacer el Alto Tribunal en su STC 114/2017, de 17 de octubre, al despachar la imposibilidad de presentar enmiendas con que se encontraron los diputados con la siguiente reflexión: «la ordenación de las facultades de enmienda de los representantes corresponde a los reglamentos parlamentarios, sin que sea identificable principio constitucional que imponga que en todo procedimiento legislativo deba existir, necesariamente, un trámite para la presentación de enmiendas a la totalidad». (F.J. 6º, C). El RPC contempla sobradamente la facultad de presentar enmiendas²⁹. Se trata de enjuiciar la vulneración de una facultad, que,

²⁸ STC 114/2017, de 17 de octubre, (F.J. 6º, A). Sin olvidar la importancia que la doctrina del TC viene atribuyendo al escrupuloso respeto de los preceptos encargados de regular el procedimiento legislativo, hasta el punto de concluir que el no atender a los mismos puede suponer viciar de inconstitucionalidad la ley cuando a través de esta inobservancia se altere de manera sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las cámaras. Por todas las resoluciones en este sentido, SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1.a); 103/2008, FJ 5; 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 4; 84/2015, de 30 de abril, FJ 4; 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 5.b); 213/2016, de 15 de diciembre, FJ 3; y 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5.b).

²⁹ El art. 115 RPC otorga a los diputados y grupos parlamentarios un plazo de diez días para presentar enmiendas a la totalidad a la proposición de ley presentada y admitida

reglamentariamente prevista, se integra en el status del cargo público de naturaleza representativa.

La segunda actuación que tuvo lugar en los plenos del 6 y 7 de septiembre que coartó un derecho de los representantes que situamos en el núcleo esencial de la función parlamentaria nos conduce hasta el hecho según el cual los diputados no pudieron contar con la información necesaria que servía de base al debate con una antelación mínima de 48 horas (art. 82 RPC). Como recuerda la sentencia, en el derecho a desempeñar el cargo representativo también podemos encontrar garantizado el poder hacerlo en «iguales condiciones de acceso al conocimiento de los asuntos», sin que puedan quedar privados, «del tiempo necesario para el estudio en detalle de los mismos»³⁰.

Por tanto, se constata la vulneración de dos derechos de los diputados que situamos en el núcleo esencial de la función representativa que los diputados asumen, hablamos del derecho de enmienda y del que busca que los diputados conozcan, con la antelación suficiente, la información de relevancia para tratar el asunto de que se trate³¹.

La tercera vulneración de una facultad de los diputados situada en el núcleo esencial de la función parlamentaria se concretó en la imposibilidad de iniciar el trámite de solicitud de dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias a fin de que este se pronunciara sobre la adecuación de las iniciativas a la Constitución Española y al Estatuto de Autonomía de Cataluña, antes de que fueran votadas. Esta imposibilidad fue fruto de que la mayoría absoluta del Pleno, esgrimiendo lo señalado en el art. 81.3 *in fine*, aprobó eliminar entre otros trámites del procedimiento este derecho de los diputados que trae causa del propio EAC. Por ello, negar la posibilidad, mediante una votación en el Pleno de la Cámara, de dar inicio al procedimiento para solicitar dictamen al Consejo no puede considerarse sino como un ataque a la «integridad del propio procedimiento legislativo y a la vez de los derechos de los representantes a ejercer esta concreta facultad que la Ley les

a trámite. Por su parte el art. 118 RPC señala que «una vez finalizado el plazo para solicitar las comparencias de las organizaciones y los grupos sociales, o cuando estas ya se han celebrado, los diputados y grupos disponen de un plazo de quince días para la presentación de enmiendas al articulado de los proyectos y proposiciones de ley».

³⁰ STC 114/2017 de 17 de octubre (F.J. 6º, C).

³¹ Al hilo de la reflexión que realiza el TC según la cual «no siempre la reducción de plazos y abreviación de tiempos para los actos parlamentarios constituye un ilícito, y menos aún con relevancia constitucional» consideramos que, en nuestro caso, la Mesa en ningún caso veló por el cumplimiento de los principios de proporcionalidad y razonabilidad que en el seno de las previsiones excepcionales deben primar. Por ello, la abreviación de tiempos que se produjo si tiene relevancia constitucional, quedando afectado el art. 23.2 CE al ser los diputados privados de dos funciones nucleares del *ius in officium* de los parlamentarios.

confiere y que se incorpora a su estatus jurídico-constitucional»³². Una solución intermedia hubiese pasado por no incluir el posible dictamen del CGE en la votación de la exención de los trámites, es decir, respetar el derecho de los diputados a iniciar el procedimiento de solicitud de dictamen y que la Mesa, en su caso, motivadamente, hubiese inadmitido la solicitud *ex art. 26.1 LCGE*³³.

Una vez considerada la vulneración que tuvo lugar en el Pleno del Parlamento de Cataluña durante la aprobación de las «leyes de desconexión» de tres derechos de los diputados situados en el núcleo más esencial del *ius in officium* a ellos reconocido es el momento de analizar si el procedimiento en el que incardinamos estas vulneraciones concretas es merecedor a su vez de algún reproche de inconstitucionalidad. Examinamos, entonces, la *infracción directa o inmediata* más genérica, por englobar en su seno otras dotadas de relevancia constitucional. Nos centramos pues en la utilización del art. 81.3 RPC como vía a través de la que fueron tramitadas y aprobadas las proposiciones de ley que nos ocupan.

Lo dispuesto en el art. 81 RPC con casi idéntica literalidad y similar contenido material lo contempla el Reglamento del Parlamento de Cataluña desde su versión del año 1980 en el art. 61.4 RPC, no habiendo sido modificado en ninguna de las múltiples reformas que ha sufrido la norma. Por su parte, el art. 98.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) permite, igualmente, alterar el orden del día del Pleno a petición de los Grupos. Lo que sí exige, sin posibilidad de que la mayoría absoluta pueda levantar ese

³² STC 114/2017 de 17 de octubre (F.J. 6, D).

³³ De hecho, esta solución que planteamos llegó a darse toda vez que aunque el Pleno había aprobado excluir del procedimiento el inicio del trámite de solicitud de dictamen, el GPSC se dirigió a la Mesa, buscando superar el primer filtro del procedimiento, la cual llegó a examinar la solicitud, que inadmitió. Ello daría lugar a la STC 10/2018, de 5 de febrero y a la STC 27/2018, de 5 de marzo en la que se estimó el recurso de amparo del GPSC, declarando vulnerado su derecho del art. 23.2 CE. No obstante, destacamos que no compartimos la remisión que hacen ambas sentencias, copiando literalmente sus fundamentos, a la STC 114/2017. En esta sentencia, cuyos razonamientos acabamos de compartir, todas las consideraciones que se contienen en relación a la supresión de la posibilidad de pedir dictamen están referidas al acuerdo que la mayoría absoluta del Pleno adopta y que como ya hemos analizado supone sin lugar a duda una vulneración del derecho de los diputados. Ocurrió que al margen de que el Pleno aprobó (sin cabida legal) la eliminación del procedimiento para solicitar el dictamen, el Grupo Parlamentario Socialista se dirigió a la Mesa, dando inicio así al procedimiento que se encaminaba a superar lo que hemos llamado primer filtro. La Mesa, en un acto de incoherencia con lo que la mayoría absoluta independentista acababa de aprobar, accedió a examinar la petición de dictamen del Grupo Socialista. La Mesa inadmitió a trámite la solicitud y sin entrar a valorar las razones políticas que le pudieron llevar a ello, hemos de considerar que esta inadmisión a trámite si tiene cabida legal, en el art. 26.1 LCGE.

requisito, es que el asunto que se incluya haya cumplido los trámites reglamentarios que así lo permitan³⁴.

Dicho esto, en relación a la aplicación del art. 81.3 RPC realizamos las siguientes consideraciones:

En primer lugar, consideramos invocado y aplicado de manera correcta el primer inciso del artículo, que permite, a petición de dos grupos, alterar el orden del día. Como hemos visto no supone ninguna innovación, contemplado en otros reglamentos parlamentarios³⁵.

En segundo lugar, no consideramos correctamente interpretado y por ende aplicado la parte del precepto que, en principio, permite por mayoría absoluta eliminar determinados trámites parlamentarios. La literalidad del precepto, recordamos, es la siguiente: «Si debe incluirse un asunto, este debe haber cumplido los trámites reglamentarios que lo permiten, salvo un acuerdo explícito en sentido opuesto, por mayoría absoluta».

En ningún caso se está permitiendo a la mayoría absoluta decidir que trámites del procedimiento legislativo van a existir o no, de lo que se está hablando es de la posibilidad de excluir, si así lo decide la mayoría absoluta, ciertos trámites previos a que se inicie el procedimiento legislativo en sí, que creemos van referidos a cuestiones netamente formales alejadas en todo caso de trámites que pudieran incluirse en el núcleo de la función representativa como terminó ocurriendo en nuestro caso³⁶. Tal vez la redacción contenida en el art. 98.3 RCD sea más clara en este sentido.

Así, si bien entendemos que está correctamente incluido en el orden del día *ex* art. 81.3 RPC el debate de las proposiciones de ley del referéndum y de transitoriedad (al margen de que por cuestiones materiales iniciativas de esa índole no debieron ser tramitadas), en ningún caso puede aceptarse que el inciso que sigue en ese mismo apartado fuera utilizado para trasladar una

³⁴ El precepto dispone lo siguiente: «1. El orden del día del Pleno puede ser alterado por acuerdo de éste, a propuesta del Presidente o a petición de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de la Cámara (...) 3. En uno y otro caso, cuando se trate de incluir un asunto, éste tendrá que haber cumplido los trámites reglamentarios que le permitan estar en condiciones de ser incluido».

³⁵ Como afirma Fernández Cañueto (2018, 230), «no parece ser manifiestamente inconstitucional que a través del art. 81.3 RPC se pueda modificar el orden del día para incluir el debate y votación de una proposición de ley, afirmación esta que bien puede ser ampliable a todos aquellos preceptos de los demás reglamentos parlamentarios cuyo contenido sea similar».

³⁶ Así, consideramos que los trámites a los que se refiere el art. 81.3 RPC son principalmente los recogidos en el art. 113 donde se contempla por ejemplo la necesidad de contar, antes de poder incluir la toma en consideración de una proposición de ley en el orden del día, con la expresa conformidad del Gobierno en caso de que suponga aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios.

supresión, que creemos pensada para trámites previos al comienzo de la tramitación legislativa propiamente dicha, a trámites nucleares del procedimiento legislativo y más que esenciales en lo que respecta al *ius in officium* de los diputados.

La ausencia de regulación posterior a la inclusión de un asunto en el orden del día *ex art. 81.3 RPC* unida a la interpretación interesada que se mantuvo respecto del precepto condujo, como en efecto señala el Tribunal, a la articulación de un procedimiento *ad hoc* por parte de la mayoría parlamentaria³⁷.

En relación a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional al hilo de este aspecto del art. 81.3 RPC no compartimos que desde el primer momento de aplicación del precepto la mayoría se «sirvió de él para improvisar y articular *ad hoc* un insólito cauce...»³⁸. En todo caso, el procedimiento creado por la mayoría comenzó una vez el asunto ya fue incluido en el orden del día a través del art. 81.3 RPC. Para el Tribunal, este precepto «no consiente tal operación». Esta consideración la realiza el Tribunal en mitad de un razonamiento en el que está mezclando los hechos producidos y sin distinguir los dos incisos del art. 81.3 RPC. Así, el «no consiente tal operación» debiera referirse al ya criticado hecho de eximir trámites que el precepto no permite eliminar pero no es predicable a la operación misma de incluir un nuevo punto en el orden del día.

Dicho esto, compartimos todas aquellas críticas del Tribunal que van dirigidas a considerar que una vez incluido el asunto *ex art. 81.3 RPC* debería haberse iniciado un procedimiento legislativo concreto de los contemplados en el Reglamento pues «sólo entonces, incoado ya y en marcha el procedimiento, serían también identificables los trámites realizados y los aún pendientes y la posibilidad o no de omitir o excluir fundadamente algunos de estos últimos para la incorporación del asunto a un orden del día del Pleno, posibilidad que en modo alguno puede decirse ilimitada».

Por tanto, si la clave está en que no es el art. 81.3 RPC el idóneo para continuar la tramitación del asunto incorporado, en tanto que no abre la puerta a ningún procedimiento legislativo *strictu sensu*, hubieran podido salvarse estos reproches con la solicitud de tramitar las proposiciones por el

³⁷ En efecto, en ningún caso «ni el art. 81.3 RPC ni ningún otro precepto que desarrolle la alteración del orden del día en los demás reglamento parlamentarios, habilita para que a su través la mayoría parlamentaria cree un procedimiento legislativo *ad hoc* gracias al cual posteriormente se puedan tramitar proposiciones de ley, pues es imprescindible que se desarrolle por alguna de las vías previstas en el propio Reglamento, que esté incoado, que haya cumplido los trámites reglamentarios previos que lo permiten y que no queden excluidos aquellos otros que son imprescindibles en cualquier tipo de procedimiento legislativo» (Fernández Cañueto 2018: 230)

³⁸ STC 114/2017 de 17 de octubre (F.J. 6º, C).

procedimiento de lectura única, una simple invocación a este procedimiento que hubiese permitido echar abajo las tachas de que la mayoría «innovó el RPC mismo». Sin embargo, la reforma del RPC aprobada en el 26 de julio de 2017 que entre otros artículos modificaba el del procedimiento de lectura única había sido recurrida ante el TC. En efecto, el art. 135.2 RPC relativo a esa vía, estaba suspendido por providencia del Tribunal de 31 de julio de 2017 al tiempo en el que hubiera sido favorable para los grupos su aplicación los días 6 y 7 de septiembre³⁹.

Así, los grupos de la mayoría sabían que con la redacción previa a la reforma del Reglamento no era posible tramitar por lectura única las proposiciones sin contar con el apoyo del resto de los grupos. Por ello, prefirieron obviar la referencia a este trámite, cuyos requisitos de aplicación no se reunían y optar por interpretar de manera retorcida el art. 81.3 RPC haciéndolo parecer la puerta de inicio de un procedimiento legislativo, lo que se aleja bastante del espíritu del precepto y de «cualquiera de las vías previstas como *numerus clausus* en el RPC»⁴⁰.

V. CONCLUSIONES

En consonancia con todo lo dicho hasta el momento concluimos lo siguiente:

1. Durante la tramitación parlamentaria de las proposiciones de ley del referéndum y de transitoriedad se vulneraron tres derechos elementales de las minorías parlamentarias, que, por formar parte del núcleo esencial del cargo representativo de naturaleza parlamentaria nos permiten apreciar la vulneración del derecho reconocido en el art. 23.2 CE y por ende, una lesión constitucional. Estos derechos son: El derecho a presentar enmiendas a la totalidad y el derecho a presentar

³⁹ El nuevo artículo 135.2 RPC surgido de la reforma del Reglamento aprobada el 26 de julio de 2017 señala que: «El grupo parlamentario promotor de una proposición de ley puede solicitar su tramitación por el procedimiento de lectura única. Corresponde al Pleno acordarla, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces o a iniciativa de esta, siempre que la proposición cumpla los requisitos de habilitación establecidos por el apartado 1». El Tribunal Constitucional dictó el 29 de noviembre de 2017 una sentencia interpretativa en la que se dispone que «no es inconstitucional el art. 135.2 RPC, 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». En ese fundamento mencionado el Tribunal reconoce que el silencio que guarda el precepto respecto del trámite de enmiendas no supone que se prescinda de él; sino que debe entenderse como falta de una expresa previsión normativa.

⁴⁰ STC 114/2017 de 17 de octubre (F.J. 6, C).

enmiendas al articulado en un plazo razonablemente superior al concedido, el derecho a contar con toda la información y documentación necesaria con la antelación debida y el derecho a iniciar el trámite para interesar del CGE un dictamen sobre la adecuación de las normas a la CE y al EAC.

En cuanto a la vía empleada para tramitar las iniciativas señalamos que:

2. El art. 81.3 RPC, en tanto que permite alterar e incluir un nuevo punto a debate y votación fue aplicado adecuadamente.
3. En el momento de sustanciarse la votación para alterar el orden del día no se hizo referencia a ningún procedimiento en concreto y menos al de lectura única, cuya reforma había sido suspendida por providencia del TC de 31 de julio 2017.
4. Es a partir de la inclusión del nuevo punto por la vía del art. 81.3 RPC cuando comienza un verdadero procedimiento *ad hoc* toda vez que el artículo no sólo no es una vía reconocida para iniciar un procedimiento legislativo sino que su previsión de que por mayoría absoluta puedan excluirse ciertos trámites fue utilizada para menoscabar y obviar derechos que situamos en el núcleo de la función representativa y, en última instancia, protegidos por el art. 23.2 CE en tanto que integrantes del *ius in officium* de los diputados.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- FERNÁNDEZ CAÑUETO, D. (2018). «La alteración del orden del día para aprobar las leyes de referéndum y transitoriedad. El uso del art. 81.3 RPC». *Revista de Derecho Político*, n.º 102, mayo-agosto 2018, pp. 201-233.
- GARCÍA ROCA, J. (1999). *Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Pamplona: Aranzadi.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F. (1991). *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa*. Madrid: Colección Monografías del Congreso de los Diputados (n.º 20).
- PÉREZ ALBERDI, M.R. (2013). *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*. Madrid: Colección Monografías del Congreso de los Diputados (n.º 95).
- PULIDO QUECEDO, M. (1992). *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Madrid: Civitas.
- REDONDO GARCÍA, A.M. (1997). «La facultad de presentar enmiendas como concreción del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 CE», en Pau i Vall, Francesc (coord.): *Parlamento y Justicia Constitucional*. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Pamplona: Aranzadi, pp. 379-396.
- REQUEJO RODRÍGUEZ, P. (2000). *Democracia parlamentaria y principio minoritario. La protección constitucional de las minorías parlamentarias*. Barcelona: Ariel.

LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS
PARLAMENTARIAS EN EL PROCEDIMIENTO
LEGISLATIVO. ANÁLISIS DEL *IUS IN OFFICIUM*
EN LA TRAMITACIÓN DE LAS
«LEYES DE DESCONEXIÓN» DE CATALUÑA

*Rights of the parliamentary minorities in the legislative
procedure. Analysis of ius in officium in the parliamentary
procedure of disconnection rules of Catalonia*

José Carlos Nieto Jiménez
Universidad de Málaga
jcnieto@uma.es

[http://dx.doi.org/10.18543/ed-67\(1\)-2019pp293-314](http://dx.doi.org/10.18543/ed-67(1)-2019pp293-314)

Copyright

Estudios de Deusto es una revista de acceso abierto, lo que significa que es de libre acceso en su integridad. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales, sin la previa autorización del editor o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada y cualquier cambio en el original esté claramente indicado

Estudios de Deusto is an Open Access journal which means that it is free for full access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.