

DIEZ CLAVES PARA LA CORRECTA ARTICULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LECTURA ÚNICA¹

TEN KEYS FOR THE ADEQUATE STRUCTURING OF THE LEGISLATIVE PROCEDURE IN ONE SINGLE READING

M^a Pilar GARCÍA ROCHA
Profesora de Derecho Constitucional
Universidad de Murcia
<https://orcid.org/0000-0002-7160-3947>

Fecha de recepción del artículo: marzo 2020
Fecha de aceptación y versión final: marzo 2020

RESUMEN

El procedimiento legislativo abreviado en lectura única es una técnica utilizada muy frecuentemente por el legislador, que le permite prescindir de la fase de estudio y debate de las iniciativas legislativas por la Comisión correspondiente. Pese al notable impacto que para el correcto ejercicio del ius in officium de los parlamentarios puede tener la opción por este tipo de trámite legislativo y a la enorme relevancia de las decisiones legislativas que se han adoptado a través de la aplicación del mismo, son todavía escasas las aportaciones doctrinales y jurisprudenciales de las que disponemos para poder categorizar correctamente los elementos nucleares de esta variante procedimental. Este trabajo pretende aportar, en apretada síntesis, las claves fundamentales a las que el operador jurídico, particularmente los órganos de gobierno de las Cámaras, debe atender a la hora de adoptar la decisión de tramitar un proyecto o proposición de ley en lectura única.

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto Reforma constitucional: dimensión institucional y territorial (20639/JLI/18), financiado por la Fundación Séneca-Agencia de Ciencia y Tecnología de la Región de Murcia a través de la convocatoria Jóvenes Líderes en Investigación del Subprograma de Apoyo y Liderazgo Científico y la Transición a la Investigación Independiente (Programa Fomento de la Investigación Científica y Técnica 2018).

Palabras clave: procedimiento legislativo, lectura única, Parlamento, ius in officium, derecho de enmienda, reconsideración, Mesa, Pleno.

ABSTRACT

The abbreviated parliamentary proceeding in one single reading is an often used legislative technique that allows the legislator to act without the previous study and discussion phases of the legislative initiative in charge of the corresponding Commission. In spite of the remarkable impact that it may cause with respect to the proper practice of the parliament members' ius in officium, and how relevant it can be for the legislative decisions adopted through its application, there are not many doctrinal and jurisprudential contributions that we have available in order to categorize properly the core elements of this kind of procedure. This contribution, in summary, is regarding the essential keys that the legal operators have to consider for deciding to manage a proposal of law in one single reading.

Keywords: legislative procedure, one single reading, Parliament, ius in officium, right of amendment, reconsideration, Bureau of the parliament, Parliament's plenary.

SUMARIO: CONSIDERACIÓN PREVIA: PLANTEAMIENTO Y JUSTIFICACIÓN DEL TRABAJO. I. EL FUNDAMENTO LÓGICO DE LOS PROCEDIMIENTOS ABREVIADOS Y SU DEBIDA INTERPRETACIÓN RESTRICTIVA. II. LA HABILITACIÓN CONSTITUCIONAL AL REGLAMENTO PARA INTRODUCIR MODULACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO. III. EL PROBLEMA DE LA AUTODISPONIBILIDAD POR EL PLENO DE SU PROPIA NORMA REGLAMENTARIA. IV. LA TRANSVERSALIDAD DE ESTA VARIANTE DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. V. LA ALTERNATIVIDAD DE LOS PRESUPUESTOS HABILITANTES Y SU DIFERENCIACIÓN DE LA URGENCIA. VI. ¿QUÉ ES NATURALEZA QUE LO ACONSEJE? VII. ¿QUÉ ES SIMPLICIDAD DE FORMULACIÓN QUE LO PERMITA? VIII. ¿DECIDE LA MESA O EL PLENO? IX. PRIMER LÍMITE: EL DERECHO AL PROCEDIMIENTO ADECUADO. X. SEGUNDO LÍMITE: EL DERECHO DE ENMIENDA. BIBLIOGRAFÍA.

CONSIDERACIÓN PREVIA: PLANTEAMIENTO Y JUSTIFICACIÓN DEL TRABAJO

Como se indica en el resumen que precede a estas líneas, los artículos 150 RCD y 129 RS han introducido en nuestro sistema una modalidad abreviada del procedimiento legislativo ordinario: el procedimiento legislativo en lectura única. Esta técnica permite que la Mesa de cada una de las Cámaras, oída la Junta de Portavoces, pueda proponer al Pleno la tramitación de una determinada iniciativa legislativa prescindiendo completamente de la fase de estudio y debate en Comisión, siempre y cuando concorra alguno de los presupuestos habilitantes que, a tal efecto, recogen –con idéntica literalidad– ambas normas reglamentarias: que la *naturaleza* de la iniciativa *lo aconseje* o la *simplicidad* de su formulación *lo permita*. De este modo, esa iniciativa pasaría a ser debatida y aprobada, en su caso, directamente y en una única lectura por el Pleno de la Cámara.

Nos encontramos ante una técnica utilizada muy frecuentemente por el legislador. Pese al notable impacto que para el correcto ejercicio del *ius in officium* de los parlamentarios puede tener su implementación y a la enorme relevancia de las decisiones legislativas que se han venido adoptando a través del mismo², son todavía escasas las aportaciones doctrinales³ y jurisprudenciales⁴ de las que disponemos para poder categorizar correctamente los elementos nucleares de esta variante procedimental.

Este trabajo pretende aportar, en apretadísima síntesis, diez claves fundamentales que el operador jurídico, particularmente los órganos de gobierno de las Cámaras, debe tener en cuenta a la hora de adoptar la decisión de tramitar un proyecto o proposición de ley en lectura única. Lógicamente, esta suerte de *guía* para comprender

² *V.g.* Reforma del artículo 135 de la Constitución (Boletín Oficial del Estado, núm. 233, de 27 de septiembre); Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho (BOE, núm. 249, de 17 de octubre de 2015), o Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo (BOE, núm. 77, de 31 de marzo de 2015).

³ De entre ellas debemos destacar García-Escudero, 1998, 2006, 2007 y 2011; Gómez, 2007, 2008, 2009 y 2019, y Ridaó, 2018.

⁴ SSTC 103/2008, de 11 de septiembre; 136/2011, de 13 de septiembre; 238/2012, de 13 de diciembre; 129/2013, de 4 de junio, y STC 139/2017, de 29 de noviembre.

la sistemática de este procedimiento abreviado encuentra su sostén en las tesis resultantes de un trabajo de investigación mucho más extenso, de pronta publicación, en el que se trata cada uno de estos elementos con la profundidad y la carga dogmática que el rigor académico exige. Traemos aquí, exclusivamente, los materiales bibliográficos y jurisprudenciales esenciales que nos permiten sustentar los resultados de aquella investigación, tal y como aquí se presentan.

I. EL FUNDAMENTO LÓGICO DE LOS PROCEDIMIENTOS ABREVIADOS Y SU DEBIDA INTERPRETACIÓN RESTRICTIVA

Todas y cada una de las fases y actos parlamentarios que conforman el procedimiento legislativo responden a la finalidad de garantizar la correcta articulación de la voluntad política de los ciudadanos expresada a través de sus legítimos representantes (García-Escudero, 2005: 211 y ss.). Es por ello que la omisión de algunos de esos eslabones que engarzan el *iter* legislativo, desde la presentación de una iniciativa hasta su eventual aprobación final como decisión con forma de ley del Parlamento, debe venir justificada siempre por un motivo excepcional, pues está en juego algo tan crucial como es la correcta formación de la voluntad democrática de las Cámaras.

Cuando el legislador opta por una tramitación distinta de la ordinaria debe tener presente que, únicamente, debe escoger este cauce procedimental cuando desde todo punto de vista sea imprescindible. De no ser así, se estaría causando desde el mismo núcleo del foro asambleario un daño irreparable a la función legislativa y, por ende, al proceso de formación de voluntad parlamentaria. Y es que la consecución de todos y cada uno de los actos esenciales que articulan la construcción del juicio parlamentario es lo que, por mandato constitucional, garantiza la correcta elaboración de una ley.

Así, pues, tanto el legislador cuando introduce y regula este tipo de variantes procedimentales, como los órganos rectores de las Cámaras cuando opten por este tipo de tramitación y, asimismo, el juzgador cuando controle la constitucionalidad de aquella regulación y/o de su correspondiente aplicación en un caso concreto, deben realizar su respectiva labor atendiendo a la excepcionalidad de estas figuras y, por tanto, a la inexcusable interpretación restrictiva de su

contenido y alcance. Premisa ésta que también debe tener siempre presente la doctrina cuando aborde la imprescindible delimitación de las diferentes y relevantes categorías jurídicas que allí se encuentran implicadas.

Si esta delicada tarea técnica de los diversos operadores jurídicos no se lleva a cabo con rigor y con acierto, esto es, si se introducen a través del Reglamento Parlamentario limitaciones excesivamente abiertas e imprecisas a la participación de los representantes de la ciudadanía en los procedimientos legislativos y, sobre todo, si se aplican las mismas en la práctica de un modo laxo y expansivo, estaremos facilitando la quiebra del *ius in officium* del parlamentario consagrado en el artículo 23.2 CE y, con ella, el fracaso del modelo de representación política que nos hemos dado (Santaolalla, 2013: 32 y ss.).

Por el contrario, si la supresión de actos o fases del procedimiento legislativo responde, efectivamente, a un interés legítimo de celeridad y eficacia en la acción política del Parlamento que, dadas las particulares condiciones del proyecto o proposición de ley a tramitar, es compatible con la garantía de los elementos esenciales de aquel derecho, no sólo no estaremos alterando de modo ilícito la voluntad de las Cámaras, sino que se estará articulando de forma más correcta el *iter* al que la formación de tal voluntad debe sujetarse por mor del principio democrático (Hernández, 2003: 145 y ss.).

II. LA HABILITACIÓN CONSTITUCIONAL AL REGLAMENTO PARA INTRODUCIR MODULACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO

Una parte importante del *iter* de elaboración de una norma con rango de ley por las Cámaras Legislativas está remitida a los Reglamentos Parlamentarios en virtud de lo dispuesto en el artículo 72.1 CE, que recoge con carácter general la autonomía normativa de las sedes asamblearias (Aranda, 2018: 1153 y ss.; y Gómez, 2018: 1311 y ss.) y en el artículo 89.1 CE, que proyecta dicha capacidad de autorregulación, también sobre el procedimiento legislativo, en todo aquello que no venga establecido por el propio Texto Constitucional. Se convierte, pues, el Reglamento Parlamentario en auténtico protagonista de la determinación normativa del procedimiento legislativo y sus diversas variantes. Así planteada la relación entre nuestro Texto

Fundamental y los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, la cuestión clave a dilucidar aquí es el verdadero alcance de la remisión que los artículos 72.1 y 89.1 CE hacen al Reglamento Parlamentario de la regulación del procedimiento legislativo (Garrorena, 2011: 93 y ss.). Esto es, hasta qué punto pueden o no los Reglamentos de las Cámaras introducir modulaciones al procedimiento ordinario que la Constitución configura, al menos, en sus elementos más esenciales. Y si, por tanto, es constitucionalmente legítimo o no que los Reglamentos del Congreso y del Senado hayan previsto un procedimiento abreviado en lectura única sin que exista para ello una habilitación constitucional expresa.

Y es que ciertamente podría argumentarse que la Constitución, a lo largo de los preceptos descritos líneas atrás, establece un modo de elaborar la ley, un procedimiento *tipo* a través del cual se garantiza que la adopción de la decisión legislativa del Parlamento se ajuste a las exigencias propias de un Estado constitucional y democrático, salvaguardando fundamentalmente los derechos de participación de la ciudadanía por medio de sus representantes. Y en este orden de cosas, sólo la propia Constitución, como *norma normarum* del sistema de fuentes, puede establecer excepciones o especialidades al régimen general (Garrorena, 2014: 26 y ss.).

Así, nuestra Carta Magna, además de articular las bases del procedimiento legislativo ordinario habilita a los Reglamentos Parlamentarios para desarrollar los procedimientos especiales que recoge en su propio Texto (ley orgánica –art. 81 CE–, ley de presupuestos –art. 134 CE–, Estatutos de Autonomía –arts. 146 y ss. CE–, etc.), y los procedimientos abreviados a los que también se refiere expresamente (leyes de Comisión –art. 75 CE– y leyes de urgencia –art. 90 CE–). De modo que, interpretado así el Texto Constitucional, el establecimiento vía Reglamentos Parlamentarios de un procedimiento abreviado en lectura única que excluyera la fase de Comisión no encontraría asidero constitucional suficiente.

Sin embargo, aquí se defiende un criterio muy distinto. En primer lugar, hay que tener en cuenta que la remisión constitucional a los Reglamentos Parlamentarios se realiza en términos absolutamente abiertos: todo lo que no esté expresamente recogido en la Constitución queda a disposición de la decisión del legislador reglamentario.

Además, y éste es un dato especialmente relevante, precisamente la fase del procedimiento legislativo a la que no alude en absoluto el Texto Constitucional y que, por tanto, hay que entender remitida íntegramente a lo que dispongan los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, es aquélla que va desde la admisión a trámite de la iniciativa hasta su aprobación por el Pleno, esto es, la intervención de las Comisiones Legislativas. Nada impediría, por tanto, que los Reglamentos Parlamentarios establecieran un procedimiento abreviado en el que se prescindiera de la participación de la Comisión correspondiente, puesto que la literalidad del artículo 75.1 CE –*Las Cortes funcionarán en Pleno y por Comisiones*– no obliga necesariamente a que este órgano deba actuar en todo caso, siempre y cuando –obviamente– con esta decisión de trámite no se vulneren, en el caso concreto, otras genéricas garantías procedimentales sí previstas en la Constitución.

Es posible afirmar con claridad que los procedimientos especiales propiamente dichos precisan un tratamiento constitucional específico –en ocasiones, incluso, con modulación del sujeto legislador⁵–, en tanto que se configuran como procedimientos agravados *ratione materiae*. Pero los procedimientos abreviados no son más que variantes del *iter* procesal que pueden proyectarse tanto sobre el propio procedimiento legislativo ordinario como sobre los procedimientos legislativos especiales. ¿Por qué, entonces, sí encontramos alusiones expresas en la Constitución al procedimiento de urgencia y a las leyes de Comisión, siendo al igual que la lectura única procedimientos abreviados y no especiales agravados?

Por lo que se refiere al primer caso, la legislación de urgencia, ciertamente la Constitución no establece una habilitación expresa al Reglamento Parlamentario para su establecimiento y desarrollo. Lo que nuestro constituyente hace es dar por supuesta esa capacidad de la norma parlamentaria para acortar los plazos del procedimiento en determinadas situaciones, y preceptúa exclusivamente cuál será el intervalo temporal máximo para la intervención del Senado en tales circunstancias. Esto es, se trata de una alusión constitucional

⁵ Caso, v. g., del legislador estatutario.

claramente colateral y coyuntural, de carácter más declarativo que constitutivo⁶.

Por el contrario, las leyes de Comisión sí gozan de habilitación constitucional expresa. La literalidad del artículo 75.2 CE es muy distinta a la del precepto que acabamos de citar:

Las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos y proposiciones de ley. El Pleno podrá, no obstante, recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación.

¿Por qué esta diferencia? Las leyes aprobadas en Comisión son, al igual que las leyes aprobadas en lectura única, normas sometidas a un procedimiento abreviado consistente en la omisión de una de sus fases: la fase de Comisión, en el caso de la lectura única; la fase de Pleno, en el supuesto de las leyes de Comisión.

Pero desde el punto de vista del reparto de funciones entre órganos, conviene destacar que en el complejo normativo que Constitución-Reglamentos Parlamentarios establece es muy distinto omitir la fase de Comisión a prescindir de la participación del Pleno. El órgano titular de la decisión legislativa es el Pleno de la Cámara. A él corresponde decidir tanto la toma en consideración de la iniciativa, y con ello el inicio del procedimiento legislativo propiamente dicho, como la decisión final sobre la aprobación o no –y en qué concretos términos– de la iniciativa legislativa correspondiente.

Desde esa misma lógica, el propio artículo 75.2 CE prevé que, en todo caso, el Pleno (Punset, 2011: 120-121) pueda recabar para sí en cualquier momento la tramitación de una ley de Comisión, y en el apartado siguiente del mismo precepto –artículo 75.3 CE– se prohíbe que los procedimientos legislativos de naturaleza especial (leyes orgánicas, presupuestos, etc.) puedan tramitarse como leyes

⁶ Art. 90.3 CE: «El plazo de dos meses de que el Senado dispone para vetar o enmendar el proyecto se reducirá al de veinte días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados».

de Comisión⁷ o, dicho de otro modo, establece que tales decisiones legislativas sean indelegables y queden siempre supeditadas a la voluntad de la sede plenaria. Así, pues, la Constitución opta por hacer al Pleno *dueño* de la decisión legislativa con carácter general, pudiendo éste delegarla en la Comisión correspondiente siempre que no se trate de materias de especial relevancia constitucional —v. g., entre otras, las reservadas a ley orgánica— y pudiendo, en todo caso, aun habiendo hecho la delegación, recuperar para sí la decisión legislativa en cualquier momento anterior a la aprobación de la ley.

Por el contrario, la Comisión Legislativa juega en el procedimiento un papel no principal sino auxiliar: le corresponde realizar un trabajo previo de debate y criba de las enmiendas presentadas para facilitar el mejor desarrollo de la intervención posterior del Pleno, lo que resulta especialmente necesario cuando la proposición o el proyecto de ley es particularmente complejo y/o técnico. Por tanto, la posibilidad de que el Pleno pueda tomar la decisión de prescindir o no de la labor de la Comisión, es decir, ir a un procedimiento legislativo en lectura única, puede quedar en manos del Reglamento Parlamentario a la vista de la configuración constitucional de las bases del procedimiento legislativo, y de la posición que cada órgano ocupa respecto del mismo, pero la posibilidad de que una Comisión Legislativa pueda aprobar directamente una ley sin la participación posterior del Pleno es más que razonable que precise de una habilitación constitucional expresa como la que encontramos en el artículo 75.2 CE. Todo ello no significa, claro está, que el Reglamento Parlamentario no esté limitado ni condicionado en modo alguno por la Constitución a la hora de establecer el régimen jurídico del procedimiento abreviado en lectura única, tal y como veremos en las próximas páginas.

III. EL PROBLEMA DE LA *AUTODISPONIBILIDAD* POR EL PLENO DE SU PROPIA NORMA REGLAMENTARIA

Una muy particular característica del Reglamento Parlamentario a tener especialmente en cuenta a los efectos que aquí interesan

⁷ Cosa que no ocurre con los procedimientos abreviados de urgencia y en lectura única que, como veremos, sí pueden implementarse tanto en procedimientos legislativos ordinarios como especiales.

es su naturaleza de Derecho autoconstituido. Así, cada una de las Cámaras es autora –en exclusiva– de esta norma y, a la vez, también la destinataria de sus dictados (Ripollés, 2016: 89 y ss.). Esta especial condición, que siempre resulta relevante, lo es aún más cuando la proyectamos sobre el procedimiento abreviado en lectura única, puesto que este procedimiento viene introducido en nuestro sistema por el propio Reglamento Parlamentario sin mandato ni habilitación expresa del Texto Constitucional y, por tanto, el legislador reglamentario al establecer su régimen jurídico no está condicionado ni limitado más allá de las genéricas garantías que respecto del procedimiento legislativo establece la Constitución. Se multiplica, por tanto, así, la relevancia de que estemos ante una norma de naturaleza autoconstituida.

Pero resulta, además, que el Reglamento Parlamentario no sólo es Derecho autoconstituido, sino que también es Derecho autodisponible por el propio Parlamento (Garrorena, 2011: 141 y ss.), esto es, la Cámara –a través del Pleno– goza de cierto grado de disposición de sus propias normas, de un margen real de flexibilidad en su uso y aplicación. Es ésta, una cuestión especialmente controvertida en el ámbito de la práctica y también en sede doctrinal. Por un lado, es bien cierto que el Derecho Parlamentario tiene un marcado carácter instrumental al servicio de la acción política del Parlamento y que resulta claramente ineficiente que cada obstáculo reglamentario con el que la Cámara se encuentre la obligue a suspender su actividad y a abrir un procedimiento de reforma del Reglamento. Pero no es menos cierto que por esta vía se han venido sucediendo modificaciones *encubiertas* del propio Reglamento, principalmente a través de Resoluciones interpretativas o supletorias de la Presidencia de la Cámara, y acuerdos de la Mesa o de la Junta de Portavoces, no siempre adoptados, además, por unanimidad de sus miembros (García-Escudero, 1998: 405).

Cabría, pues, aceptar cierto grado de *flexibilidad* en la aplicación del Reglamento Parlamentario, siempre bajo la condición de que la decisión del órgano que decide en cada caso –Mesa, Junta de Portavoces, Comisión o Pleno– sea por unanimidad, pero no se debería admitir de ordinario la *disponibilidad* del Reglamento Parlamentario. Ni siquiera por decisión unánime del Pleno si con ello se incurre *de facto* en una infracción del procedimiento de reforma del Reglamento

y, consecuentemente, en lesión de los derechos constitucionalmente garantizados de los parlamentarios.

Traemos esta reflexión aquí porque la regulación, tanto del RCD (art. 150) como la del RS (art. 129), respecto de la apreciación de la concurrencia de la circunstancia habilitante que da apertura al procedimiento legislativo abreviado en lectura única tiene una formulación que ha permitido que, en la práctica, sea la decisión discrecional del Pleno la que ordene la tramitación en lectura única de cualquier iniciativa. En ambos preceptos se establece que cuando:

La naturaleza [de la iniciativa] lo aconseje o la simplicidad de su formulación lo permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única.

Tanto la extraordinaria apertura e inconcreción del supuesto habilitante como el mecanismo de toma de la decisión –consenso de la Mesa, Junta de Portavoces y Pleno– convierten a ambos preceptos en el ejemplo *tipo* de norma reglamentaria de la que la Cámara puede hacer un uso demasiado flexible.

¿Estamos entonces ante una decisión del Parlamento completamente discrecional, de mera oportunidad política? De la respuesta a esta pregunta dependerá, en buena parte, el enfoque que debemos dar al estudio del régimen jurídico de este tipo procedimental y, muy en particular, a los mecanismos y al alcance de su posible control. A nuestro parecer, el único modo de dar respuesta a este interrogante es comenzar por la categorización de los supuestos de hecho que prevé la norma reglamentaria, esto es, a concretar cuándo se ha de entender que *la naturaleza de la iniciativa aconseja o la simplicidad de su formulación permite* acudir a una tramitación en lectura única, en lugar de someterla a todo el *iter* del procedimiento legislativo ordinario. Y hacerlo conectando esa previsión reglamentaria con las garantías que la Constitución recoge respecto de todo procedimiento legislativo.

Cierto es, como señalábamos líneas atrás, que nuestra Constitución remite el régimen jurídico de la lectura única al Reglamento Parlamentario a través de la genérica habilitación de los artículos 72.1 y 89.1 CE. Pero también lo es que el Reglamento Parlamentario está

sujeto, en todo caso, también aquí, al respeto del contenido esencial de los derechos de los parlamentarios a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos y, muy en particular, a aquellos contenidos tendentes a garantizar la correcta, libre y democrática formación de la voluntad del órgano legislador⁸. Por este motivo, si efectivamente la naturaleza de la proposición o del proyecto permite su debate en Pleno sin menoscabo de los derechos de los parlamentarios, en particular de las minorías parlamentarias, nada cabría objetar a su tramitación en lectura única.

Por el contrario, si las condiciones de fondo o de forma de la iniciativa a debatir hacen necesario su estudio previo en Comisión y esta fase se omitiera, puede que se incurriera de ese modo en lesión de derechos fundamentales de los integrantes de las Cámaras Legislativas. Esta decisión debe poder ser fiscalizable en lo que respecta no ya sólo a la interpretación y aplicación de esta medular norma parlamentaria, sino también a la interpretación del contenido esencial constitucionalmente garantizado de determinados derechos fundamentales.

IV. LA TRANSVERSALIDAD DE ESTA VARIANTE DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

La *praxis* parlamentaria habida hasta la fecha nos revela que ni la *relevancia* del contenido normativo de la iniciativa a tramitar ni su reserva a algún procedimiento legislativo especial *ratione materiae* han sido obstáculo para que el legislador haya optado en multitud de ocasiones por utilizar el procedimiento abreviado en lectura única. Además de las dos reformas constitucionales aprobadas hasta ahora, paradigma de iniciativas de contenido relevante y de reserva procedimental *ratione materiae*, también otros proyectos y proposiciones de ley de notable envergadura y/o complejidad, que precisan de procedimientos legislativos reformados, han sido sometidos al trámite de lectura única. Tales son los casos, *v. g.*, de la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del

⁸ *Vid.*, *v. g.*, en este mismo sentido, STC 99/1987, de 11 de junio; 89/1984, de 28 de septiembre; y, más recientemente, STC 199/2016, de 28 de noviembre.

Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho⁹; la Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo¹⁰; la Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón¹¹, o la Ley Orgánica 1/2013, de 11 de abril, sobre el proceso de renovación del Consejo General del Poder Judicial, por la que se suspende la vigencia del artículo 112 y parcialmente del 114 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial¹²; por poner tan sólo algunos ejemplos.

Sin embargo, un importante sector doctrinal ha venido afirmando que las iniciativas sometidas al procedimiento legislativo en lectura única deben afectar a *materias poco relevantes* (Gómez, 2007: 7-8), es decir, no cabría abrir trámite de lectura única respecto de proyectos o proposiciones de ley de *especial relevancia*, con independencia de cuál fuera su *naturaleza* o sus condiciones de *formulación*. En concreto, se afirma que

hay razones suficientes para sostener que la utilización de estos procedimientos legislativos especiales constituye un límite procedimental implícito para las Cámaras cuando actúan como poder de reforma constitucional (Gómez, 2019: 393).

Esto es, sólo estaremos ante materias *relevantes* que impidan la tramitación de la iniciativa en lectura única cuando de reformas constitucionales se trate cualquiera que sea su contenido.

Esta conclusión de no admitir la tramitación en lectura única de las reformas constitucionales, defendida por Gómez Lugo, parece entrar en contradicción con los argumentos sostenidos por la propia autora cuando afirma que nuestro ordenamiento jurídico *permite la tramitación simultánea o transversal* en lectura única *tanto con*

⁹ BOE, núm. 249, de 17 de octubre de 2015. Prueba evidente de la notoriedad y complejidad técnica de esta norma es la abundantísima literatura científica que la doctrina ha producido sobre la misma. *Vid.*, por todos, Villaverde, 2016: 643 y ss.; y Fernández, 2018:15 y ss.

¹⁰ BOE, núm. 77, de 31 de marzo de 2015.

¹¹ BOE, núm. 148, de 19 de junio de 2014.

¹² BOE, núm. 88, de 12 de abril de 2013.

procedimientos especiales por razón de la materia, como con las otras dos modalidades abreviadas y que, por tanto,

nos cuestionamos si sería conveniente que los Reglamentos Parlamentarios exceptuasen la aplicación del método de lectura única a algunas materias sometidas a procedimientos particularizados por razón material (Gómez, 2019: 401-402).

Si, como se afirma, el límite al uso del trámite en lectura única para las reformas de la Constitución se encuentra implícito en el propio Texto Constitucional, no resultaría en absoluto necesario que los Reglamentos Parlamentarios –que ni obligan ni vetan la simultaneidad– establecieran una prohibición expresa.

En todo caso, este planteamiento contraviene la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que es muy clara en este punto. La STC 215/2016, de 15 de diciembre, que reproduce jurisprudencia anterior ya consolidada, establece que la *relevancia o trascendencia constitucional* de un texto normativo *no es incompatible con su tramitación por el procedimiento de lectura única [...] al que no le está vedada materia alguna, incluida la reforma constitucional*¹³, en el entendido de que

ni de la lectura de la propia Constitución en su conjunto, ni de modo especial del Título X dedicado por la propia Constitución a su posible reforma, ni del art. 146 del Reglamento del Congreso de los Diputados se advierte que la aprobación de la reforma constitucional haya quedado excluida del procedimiento de lectura única¹⁴.

La autora anteriormente citada intenta rebatir esta doctrina del Tribunal Constitucional a través de cuatro argumentos, a nuestro juicio insuficientes, para justificar la existencia de esa pretendida limitación implícita en la Constitución. Argumentos que, además, serían –en su caso– aplicables no sólo a las reformas del Texto Constitucional sino también al resto de procedimientos legislativos especiales *ratione materiae* que la autora excluye de su tesis.

¹³ *Vid.*, en el mismo sentido, STC 238/2012, de 13 de diciembre; y ATC 9/2012, de 13 de enero.

¹⁴ STC 185/2016, de 3 de noviembre.

El primero de tales argumentos es que la lectura única y la reforma constitucional *responden a fundamentos diferentes y contrapuestos* (Gómez, 2019: 409) y, por tanto, incompatibles. Nosotros no lo entendemos así. Es cierto que la lógica a la que responden es distinta, pero no necesariamente contrapuesta, al menos, no en todos los casos. Las especiales garantías que los procedimientos de reforma constitucional establecen para salvaguardar la correcta articulación de la voluntad constituyente no tienen por qué estar reñidas en toda circunstancia con el recurso al procedimiento abreviado en lectura única, especialmente en los supuestos de reformas de la Constitución extraordinariamente breves y carentes de complejidad, como fue el caso de la reforma del artículo 13.2 CE en 1992¹⁵. En segundo y tercer lugar, esta autora subraya que la lectura única en Pleno *limita el debate parlamentario y la posibilidad de presentar enmiendas* y que se pierde así *la función técnica y política de la Comisión parlamentaria* (Gómez, 2019: 409), lo que efectivamente es cierto, pero sólo relevante a los efectos que aquí nos ocupan si de ello se derivara una efectiva lesión del derecho de los parlamentarios, o un vicio en la formación de la voluntad constituyente de las Cámaras, lo que, de nuevo, depende del concreto contenido y alcance de la reforma constitucional de que se trate. Finalmente, en cuarto y último lugar, se añade que en toda reforma constitucional –cualquiera que sea su contenido– se da una *falta de concurrencia de los elementos de simplicidad de la norma o de una naturaleza que justifique la adopción del procedimiento de lectura única* (Gómez, 2019: 411), lo que tampoco es posible concretar sino caso por caso.

A nuestro criterio, la variante abreviada en lectura única del procedimiento legislativo es aplicable a cualquier tipo de tramitación legislativa, incluso a aquellas que precisan un procedimiento especial agravado *ratione materiae*, pero siempre atendiendo a la concurrencia o no, en cada caso, de los presupuestos habilitantes que recogen los artículos 150 RCD y 129 RS. Esto es, la aprobación de leyes orgánicas

¹⁵ Como es bien conocido, la reforma consistió en añadir «y pasivo» al artículo 13.2 CE para reconocer también en las elecciones municipales el derecho de sufragio pasivo de los ciudadanos de países miembros de la Unión Europea residentes en España, haciendo así compatible nuestro Texto Constitucional con las previsiones que al respecto establecía el Tratado de Maastricht.

o de reformas constitucionales podrán someterse al trámite de lectura única, siempre que la concreta iniciativa de que se trate posea una *naturaleza que así lo aconseje* o una *simplicidad que así lo permita*, lo que no tiene por qué concurrir en todos los casos.

V. LA ALTERNATIVIDAD DE LOS PRESUPUESTOS HABILITANTES Y SU DIFERENCIACIÓN DE LA *URGENCIA*

Estos preceptos del Reglamento del Congreso de los Diputados y del Reglamento del Senado nos presentan, con idéntica literalidad, dos presupuestos habilitantes claramente diferenciables: que la *naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración aconseje* o que la *simplicidad de su formulación permita* abandonar el procedimiento legislativo ordinario y acudir al trámite en lectura única. Ambos tienen una condición alternativa y no complementaria. Basta, pues, que uno de ellos concurra para que la Cámara pueda optar por este procedimiento legislativo abreviado. Razón por la cual, la delimitación del ámbito objetivo de cada uno de los mismos debe ser diferente y separada, sin que existan elementos comunes en su configuración. Lo que no es incompatible con que, en determinadas circunstancias, puedan concurrir respecto de una misma iniciativa las condiciones objetivas tanto de un presupuesto como del otro.

Es por ello que siempre que el Tribunal Constitucional rechaza las impugnaciones contra leyes tramitadas en lectura única, justifica separadamente la no concurrencia de cada uno de los presupuestos, y en sus afirmaciones generales hace siempre hincapié en la relación disyuntiva que hay entre ambos. Sirva como ejemplo de lo dicho la siguiente afirmación:

El artículo 150 RCD establece como requisitos para la tramitación de un proyecto o de una proposición de ley por el procedimiento en lectura única que su naturaleza lo aconseje o que la simplicidad de su formulación lo permita. Requisitos ambos definidos mediante 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 procedimiento, así como la concurrencia de los elementos de simplicidad del texto normativo o de una naturaleza que justifique la

tramitación parlamentaria de un proyecto o una proposición de ley por el procedimiento en lectura única corresponde al Pleno¹⁶.

Mucho menos clara deja el Alto Tribunal la relación que ambos presupuestos habilitantes puedan tener o no con la necesidad de una urgente tramitación¹⁷, lo que es especialmente relevante, habida cuenta de que el legislador instrumentaliza frecuentemente el trámite abreviado en lectura única como modo de acortar los plazos del procedimiento legislativo, al margen de la concurrencia o no de tales presupuestos.

Entendemos que aquí la respuesta del Tribunal ha sido poco clara. Por un lado, cuando una ley impugnada ha sido sometida tanto al procedimiento de urgencia como al de lectura única, pese a que el legislador y las partes actuantes en el proceso de control de constitucionalidad de la norma suelen alegar, entre otras, razones de urgencia para justificar ambos trámites, el Tribunal da respuesta separada a ambas cuestiones, sin haber utilizado nunca la urgencia como variable habilitante o co-habilitante del procedimiento en lectura única¹⁸. Pero, por otro lado, también ha establecido en ocasiones algunas afirmaciones de carácter general o introductorio en las que, descuidadamente, ha incluido el trámite en lectura única entre las especialidades del procedimiento legislativo que traen causa de la urgencia¹⁹. Creemos, pues, que el Tribunal ha desaprovechado las numerosas oportunidades que ha tenido para clarificar que, aunque la tramitación en lectura

¹⁶ STC 238/2012, de 13 de diciembre.

¹⁷ En el mismo sentido se ha manifestado recientemente Ridaó (2018: 11) al referirse al «oscilante parámetro constitucional en la doctrina del Alto Tribunal».

¹⁸ *Vid.*, por todas, STC 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5 a, b, c (lectura única) y d (urgencia).

¹⁹ Reproducimos aquí un texto ya relacionado *supra* a otros efectos de la STC 136/2011, de 13 de septiembre: «en relación con las decisiones parlamentarias referidas al acortamiento de trámites y plazos del procedimiento legislativo –bien derivadas de la declaración de la tramitación por la vía de urgencia, bien por el procedimiento en lectura única, bien por la concurrencia de causas excepcionales, o por el mero incumplimiento de los plazos establecidos reglamentariamente– este Tribunal tiene declarado que no está constitucionalizado ningún procedimiento legislativo abreviado para la tramitación de proyectos normativos caracterizados por la urgencia, salvo una regla temporal para la tramitación en el Senado de los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados (art. 90.3 CE), por lo que dicha regulación queda, entonces, encomendada a los reglamentos de las Cámaras».

única traiga como consecuencia secundaria mayor celeridad en la sustanciación del procedimiento legislativo, la urgencia no es causa ni concausa que justifique la apertura de ese trámite procesal, que es lo que, a nuestro juicio, se infiere de la lectura completa de su doctrina sobre esta materia.

En nuestro criterio, ninguno de los presupuestos habilitantes de la lectura única se puede identificar, ni plena ni parcialmente, con la urgencia en la tramitación de la iniciativa. Las razones de urgencia, por extraordinarias que éstas puedan ser, no son causa de apertura de este procedimiento abreviado. La urgencia justifica el recurso a otra variante procedimental diferente que, además, es compatible con el procedimiento en lectura única. El hecho de que la tramitación en lectura única conlleve el acortamiento de la duración del procedimiento legislativo por cuanto supone la omisión de la fase de Comisión, en una Cámara y/o en la otra, no es más que una consecuencia colateral de la aplicación –concurrente o no con el trámite de urgencia– de un tipo de procedimiento motivado por otras causas y que persigue otros fines.

VI. ¿QUÉ ES *NATURALEZA* QUE LO ACONSEJE?

A nuestro parecer, las únicas leyes que poseen una *naturaleza* distinta a las demás que *aconseja* o, incluso, exige su tramitación en lectura única sin paso por Comisión, son aquellas a las que nuestro ordenamiento jurídico excepcionalmente reconoce la condición de norma *pactada* o *paccionada*. Tal sería el caso de la LORAFNA, respecto de la cual la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 16 de marzo de 1993, sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, establece como inexcusable su tramitación en lectura única (apartado 4^o), precisamente por la especial y distinta naturaleza de este tipo normativo²⁰. Aunque no estén incluidos en ese precepto que exige

²⁰ Como es bien conocido, el régimen jurídico de la aprobación y reforma del Estatuto de Autonomía de Navarra recoge determinadas especialidades tendentes a poner de relieve la naturaleza pactada o cuasi-pactada de la misma, en virtud de lo previsto en la disposición adicional primera de la Constitución. Especialmente ilustrativo resulta el Preámbulo del texto vigente de la LORAFNA: «Navarra se incorporó al proceso histórico de formación de la unidad nacional española manteniendo su condición de Reino, con la que vivió, junto con

tramitación en lectura única, entendemos que el Pleno podrá abrir este procedimiento abreviado para aquellos proyectos y proposiciones de ley de idéntica condición, esto es, las leyes estatales que recogen el Concierto Económico del País Vasco, el Convenio Económico de Navarra y las que determinan el cálculo de los cupos correspondientes²¹; así como las que incorporan a nuestro ordenamiento jurídico los acuerdos de cooperación celebrados entre el Estado y las diferentes confesiones religiosas²².

También entendemos que podrían tramitarse en lectura única, en aplicación de este primer presupuesto habilitante, aquellas decisiones legislativas del Parlamento que requieren una ratificación a través de un debate y votación de conjunto sin modificaciones al texto. Tales serían los casos de las autorizaciones de Tratados

otros pueblos, la gran empresa de España. Avanzado el siglo XIX, Navarra perdió la condición de Reino, pero la Ley de 25 de octubre de 1839 confirmó sus Fueros, sin perjuicio de la unidad constitucional, disponiendo que, con la participación de Navarra, se introdujera en ellos la modificación indispensable que reclamara el interés de la misma, conciliándolo con el interés general de la Nación y de la Constitución de la Monarquía. A tal fin, se iniciaron negociaciones entre el Gobierno de la Nación y la Diputación de Navarra y, en el acuerdo que definitivamente se alcanzó, tuvo su origen la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, aprobada por las Cortes de la Monarquía española [...]. Es, pues, rango propio del Régimen foral navarro, amparado por la Constitución que, previamente a la decisión de las Cortes Generales, órgano del Estado en el que se encarna la soberanía indivisible del pueblo español, la representación de la Administración del Estado y la de la Diputación Foral de Navarra, acuerden la reforma y modernización de dicho Régimen. *Dada la naturaleza y alcance del mejoramiento acordado entre ambas representaciones, resulta constitucionalmente necesario que el Gobierno, en el ejercicio de su iniciativa legislativa, formalice el pacto con rango y carácter de Proyecto de Ley Orgánica y lo remita a las Cortes Generales para que éstas procedan, en su caso, a su incorporación al ordenamiento jurídico español como tal Ley Orgánica*». (La cursiva es mía).

²¹ Sirvan como ejemplo las más recientes: Ley 14/2015, de 24 de junio, por la que se modifica la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra; Ley 10/2017, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y Ley 11/2017, de 28 de diciembre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2017-2021. Todas ellas tramitadas en lectura única.

²² Así ha sucedido con la Ley 24/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el acuerdo de cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España; la Ley 25 de 1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el acuerdo de cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Israelitas de España, y la Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el acuerdo de cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España.

Internacionales²³ y de la intervención aprobatoria de las Cortes respecto de aquellas reformas de Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas creadas por la vía extraordinaria del artículo 151 CE y la disposición transitoria segunda CE que se limiten a la modificación del régimen de autogobierno de la Comunidad Autónoma y no afecten a las relaciones de ésta con el Estado. En el caso de estos últimos, el trámite de reforma culmina con un voto de ratificación de las Cortes Generales. Y aunque el apartado noveno de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 16 de marzo de 1993, antes aludida, se refiere al mismo como *votación de totalidad* sin hacer alusión expresa al trámite de lectura única, entendemos que puede y debe proceder la apertura del mismo en estos concretos supuestos de reformas estatutarias.

Por el contrario, el hecho de que cualquier otro tipo de iniciativa legislativa distinta de las enunciadas pudiera llegar al Parlamento con un contenido ya muy consensuado por las fuerzas políticas mayoritarias en la Cámara y que, por tanto, resulte previsible que no va a sufrir modificaciones importantes durante el procedimiento legislativo correspondiente, no cambia la *naturaleza* de dicho proyecto o proposición de ley, no la convierte en *norma pactada* al amparo de ninguna disposición constitucional o legislativa de nuestro ordenamiento jurídico.

Estos acuerdos políticos extraparlamentarios no son, por supuesto, título suficiente para sustituir la labor constitucional de las Cámaras, que debe garantizar siempre la no vulneración de los derechos de participación política de las minorías parlamentarias. Es por ello que, salvo que tales iniciativas se pudieran acoger al segundo de los presupuestos habilitantes, porque su formulación resultara suficientemente sencilla como para ser discutidas directamente en sede plenaria, no procedería en estos casos, por infracción de los propios

²³ Así, v. g., han sido tramitadas en lectura única, la Ley 3/1986, de 7 de enero, por la que se autoriza el ingreso de España en la Corporación Interamericana de Inversiones; la Ley Orgánica 1/2005, de 20 de mayo, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004, o la Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa, por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en la capital portuguesa el 13 de diciembre de 2007.

límites reglamentarios de la figura, la apertura del procedimiento legislativo en lectura única²⁴.

La más reciente jurisprudencia constitucional parece apoyar muy claramente esta tesis. Así la primera gran aportación del Tribunal Constitucional a la delimitación de esta categoría la encontramos en un pronunciamiento aparentemente menos relevante que otros: la STC 27/2000, de 31 de enero, que desestimó el recurso de amparo promovido por varios diputados vascos contra la decisión del Parlamento del País Vasco de no admitir a trámite las enmiendas presentadas a un proyecto de ley que establecía las aportaciones económicas de las Diputaciones Forales a la Hacienda General del País Vasco, tramitado en lectura única. Aquí el Tribunal Constitucional hizo hincapié en que este tipo de leyes son

leyes de aprobación, que incorporan al ordenamiento jurídico con la eficacia que les es propia, los contenidos de los acuerdos alcanzados entre las instituciones que integran el Consejo Vasco de Finanzas,

por lo que

es cabalmente la naturaleza negociada y paccionada [de estas normas] la que explica y justifica la previsión [...] de un procedimiento legislativo en lectura única en el que no se admite, en consecuencia, la presentación de enmiendas.

Estamos, pues, ante una doctrina aplicable a las normas que en nuestro ordenamiento jurídico poseen la condición paccionada que citábamos en el epígrafe anterior.

²⁴ La instrumentalización del consenso extraparlamentario como modo único y exclusivo de justificar el trámite legislativo en lectura única, sin conexión con ninguno de los dos presupuestos habilitantes previstos por los Reglamentos Parlamentarios, ya es, lógicamente, una censurable extralimitación del Pleno de la Cámara. Pero, además, el análisis de la práctica parlamentaria nos ofrece casos de iniciativas legislativas tramitadas en lectura única que ni siquiera reunían esos consensos extraparlamentarios previos. Tales son los supuestos de la Ley Orgánica 2/2004, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; o de la Ley 16/1993, de 23 de diciembre, de incorporación al Derecho español de la Directiva 91/250/CEE, de 14 de mayo de 1991, sobre la protección jurídica de programas de ordenador. El Pleno de las Cámaras ha hecho, pues, un uso absolutamente discrecional –arbitrario, en ocasiones– de este trámite abreviado.

Si bien de la lectura de esta resolución del Tribunal Constitucional no se puede inferir que esa identificación entre el presupuesto habilitante de la lectura única y la naturaleza pactada de la norma a tramitar agote necesariamente el ámbito objetivo del primero, sí que nos permite afirmar que la figura de la ley paccionada –excepcional en nuestro sistema– que requiere tan sólo un pronunciamiento de ratificación del Parlamento correspondiente, es realidad muy distinta a la de cualquier otra decisión legislativa que llegue a las Cámaras con el preacuerdo extraparlamentario –más o menos amplio– de unas mayorías suficientes.

Más recientemente, en el proceso que dio lugar a la STC 238/2012, de 13 de diciembre, los recurrentes²⁵ fundamentaban la impugnación de la tramitación de la Ley Orgánica 2/2004, de 28 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de junio, del Poder Judicial, en el argumento de que

tanto la especial naturaleza como la simplicidad se han asociado siempre a la concurrencia de un amplísimo acuerdo en la Cámara sobre el contenido del proyecto legislativo y sobre su tramitación por esta vía. En otras palabras, los recurrentes entendían que existe una presunción razonable de simplicidad política o de especial naturaleza del proyecto legislativo derivada de la falta de controversia en torno a la misma que no concurre en este caso y que impide acudir al trámite de lectura única²⁶.

La sentencia, que rechazaba este motivo de inconstitucionalidad formal de la Ley en un extenso fundamento jurídico 4^o, no dedicó, sin embargo, ni una sola línea a ratificar o, en este caso, a refutar la idea del consenso político como causa habilitante (Miranda, 2018: 24 y ss.).

Ha habido que esperar a la STC 185/2016, de 3 de noviembre²⁷, para encontrar, por fin, un pronunciamiento del Tribunal Constitucional que resulta extraordinariamente diáfano sobre este extremo:

²⁵ Recurso de inconstitucionalidad 2169-2005 interpuesto por 82 diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso.

²⁶ STC 238/2012, de 13 de diciembre, antecedente núm. 1. d) 2).

²⁷ En STC 129/2013, de 4 de junio, ya se apuntó en esa dirección, pero no de forma tan rotunda.

El consenso político que pudiera suscitar el proyecto o la proposición de ley es algo totalmente ajeno a la concurrencia de los requisitos de simplicidad de formulación o naturaleza del texto normativo que permitan o aconsejen su tramitación por el procedimiento en lectura única²⁸.

Reflexión que utiliza el Alto Tribunal para justificar que la mayoría necesaria para adoptar la decisión de conducir el procedimiento legislativo por el cauce de la lectura única es la mayoría simple y no la unanimidad u otras mayorías cualificadas. Entendemos que, en efecto, ésta debe ser la idea que, junto con la doctrina sentada por la STC 27/2000, de 31 de enero, sobre las leyes pactadas, nos sirva de apoyatura para terminar de delimitar al final de este trabajo los contornos de lo que debemos entender por *naturaleza* del proyecto o proposición de ley que *aconseje* su tramitación en lectura única.

VII. ¿QUÉ ES *SIMPLICIDAD DE FORMULACIÓN QUE LO PERMITA*?

Por lo que se refiere a la segunda de las circunstancias habilitantes del procedimiento legislativo en lectura única, esto es, la *simplicidad de la formulación* del proyecto o proposición de ley, no encontramos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional una definición completa acerca de los contenidos de este concepto jurídico indeterminado.

Por un lado, el Tribunal no identifica de forma absoluta *simplicidad* y *brevedad* del texto, pues suele centrar su argumentación en otro tipo de variables, pero sí es cierto que en no pocas sentencias alude a la limitada extensión de las iniciativas legislativas como fundamento complementario a otro principal²⁹. Sirva, por todos, el siguiente extracto que podemos encontrar en términos idénticos en varios pronunciamientos:

No resulta arbitrario interpretar, y para ello basta con la lectura de la Ley impugnada que consta de un artículo único con seis apartados, una disposición transitoria, una disposición final y una disposición adicional, que ésta reviste la característica exigida por el Reglamento de las Cortes relativa a la *simplicidad de su formulación*.

²⁸ STC 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 5, c).

²⁹ STC 129/2013, de 4 de junio.

Y, por otro lado, el Tribunal ha acabado acudiendo casi siempre a otro concepto jurídico también indeterminado en su intento por concretar qué formulaciones son suficientemente sencillas y cuáles no. Así, ha equiparado reiteradamente³⁰ la idea de texto de *formulación simple* a texto *con una estructura y un lenguaje, desde la perspectiva de cualquier observador razonable, comprensibles, sencillos e inteligibles*.

Más allá de que estemos ante un parámetro tan poco concreto como el establecido por el propio Reglamento Parlamentario, pues la referencia al *observador razonable* nos sigue dejando en el mundo de la indefinición casi absoluta, entendemos que los términos *razonable, comprensible, sencillo e inteligible* hacen alusión a condiciones de naturaleza muy dispar –v. g., *razonable* y *sencillo*– o casi sinónimas –v. g., *comprensible e inteligible*–, que nada añaden a la literalidad de la definición reglamentaria. Además, a nuestro parecer, el Tribunal omite en su argumentación un elemento decisivo: no pone en ningún caso en conexión la sencillez o simplicidad del texto con la finalidad y las consecuencias procesales que la lectura única comportan. Es decir, a nuestro juicio, el parámetro para medir hasta qué punto un texto es suficientemente sencillo como para abrir este procedimiento abreviado debe venir dado por cómo de imprescindible sea en términos de garantías constitucionales, dadas sus condiciones de redacción, su paso por Comisión Legislativa o, dicho a contrario, hasta qué punto la tramitación directa por el Pleno puede cubrir con éxito las garantías mínimas que se derivan del *ius in officium* de los parlamentarios.

Prueba evidente de que el Tribunal Constitucional transita por una senda inadecuada en su intento por configurar la categoría jurídica de la *simplicidad de la formulación* del texto legislativo es que ha declarado por sentencia que han pasado con éxito ese test del *observador razonable* leyes de contenido, estructura, redacción, complejidad y alcance tan dispar como, por un lado, la Ley 9/2002, de 10 de julio, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad de Castilla León³¹, que contiene simplemente una habilitación al legislador para

³⁰ *Vid.*, SSTC 153/2016, de 22 de septiembre; 215/2016, de 15 de diciembre, y 139/2017, de 29 de noviembre, entre otras.

³¹ STC 129/2013, de 4 de junio.

la aprobación de este tipo de proyectos; y, por otro, la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho³², cuyo concreto contenido y alcance, como es bien conocido y hemos tenido ya ocasión de señalar en este trabajo, han sido y siguen siendo objeto de intensos debates y controversias parlamentarias, jurisdiccionales y doctrinales.

A nuestro criterio, no se debe identificar *simplicidad de la formulación* de la iniciativa legislativa con *brevedad* del texto o con que éste resulte *razonable, comprensible e inteligible*, como viene haciendo esta jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Una iniciativa legislativa puede ser, para ese *observador razonable* –al que se refiere el Tribunal–, breve en su extensión, que su redacción sea suficientemente *comprensible e inteligible* y que, además, su contenido sea *razonable* a ojos de cualquiera, pero ello no siempre garantizará que dicho texto tenga unas condiciones de formulación no compleja que permita al Pleno prescindir de la labor preparatoria de la Comisión competente.

Entendemos que, en estos supuestos, la clave para deslindar el alcance de ese concepto jurídico indeterminado es poner en conexión las condiciones del texto presentado con la finalidad y las consecuencias procedimentales que el trámite en lectura única comporta. Esto es, el parámetro para medir hasta qué punto un texto es suficientemente sencillo como para abrir este procedimiento abreviado es cómo de imprescindible sea, en términos de garantías constitucionales, su paso por Comisión, es decir, hasta qué punto su tramitación directa por el Pleno podría cumplir suficientemente con las garantías mínimas que integran el contenido del *ius in officium* de los parlamentarios.

Nos encontramos, por tanto, ante una disyuntiva que habrá que resolver caso por caso, resultando imposible establecer reglas generales completas que nos puedan guiar. Aun así, entendemos que se pueden establecer algunas normas de exclusión. Esto es, según nuestro criterio, habría que presumir que algunas iniciativas legislativas tendrán siempre un nivel de complejidad tal que no proceda el

³² STC 185/2016, de 3 de noviembre.

trámite en lectura única. Tal sería el caso de las leyes de Presupuestos Generales del Estado, las leyes de Estabilidad Presupuestaria y otras referidas a distintos regímenes fiscales, siempre y cuando, claro está, se trate de la tramitación de normas completas con estos contenidos, pues, como hemos visto, ningún problema habría en abrir lectura única para la tramitación de puntualísimas y sencillas modificaciones de este tipo de leyes. Razón por la cual, ni siquiera respecto de ellas podríamos hablar de una exclusión absoluta *ratione materiae*.

VIII. ¿DECIDE LA MESA O EL PLENO?

Los Reglamentos Parlamentarios han otorgado la decisión final de la tramitación de una iniciativa en lectura única al Pleno, pero estableciendo también el papel decisivo de la Mesa, sin cuya propuesta inicial no cabe la intervención del órgano plenario. De este modo, podríamos afirmar que la Mesa de la Cámara propone, previa audiencia no vinculante a la Junta de Portavoces, y el Pleno finalmente dispone.

Por lo que se refiere a ese decisivo papel de la Mesa, debemos comenzar señalando que, si bien estamos ante un órgano de composición política, su función de calificar y dar el trámite correspondiente a las distintas iniciativas parlamentarias no tiene, o no debería tener, naturaleza política. Como señala la mejor doctrina (García-Escudero y Pendás, 1999: 433 y ss.), lo que distingue las funciones de la Mesa de las potestades de la Junta de Portavoces y del Pleno –también órganos de composición política, naturalmente– es la sujeción a diferentes parámetros: la Constitución y el Reglamento Parlamentario, en el caso de la Mesa, y el *juego de mayorías* en el caso de la Junta de Portavoces y del Pleno.

En efecto, el Tribunal Constitucional ha recordado reiteradamente que la Mesa no debe adoptar sus decisiones por criterio de oportunidad política, pues

en tanto que órgano de administración y gobierno interior, [debe] limitar sus facultades de calificación y admisión al exclusivo examen del cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente exigidos, pues, de lo contrario, no sólo estaría asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno

corresponde, sino que, además, y desde la óptica de la representación democrática, estaría obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria³³,

y, en ese entendido, lo que efectivamente corresponde a la Mesa

por estar sujeta a la Constitución y a los Reglamentos Parlamentarios que regulan sus atribuciones y funcionamiento, [es] verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa, esto es, examinar si la iniciativa cumple con los requisitos formales exigidos por la norma parlamentaria, pero ese examen [...] no puede suponer un juicio de oportunidad política de una iniciativa legislativa³⁴.

Y es aquí donde creemos que se encuentra la clave de esta cuestión. Si entendemos que la decisión de optar por el procedimiento legislativo en lectura única es un juicio meramente político que debe adoptar el Pleno, el cometido que a las Mesas de las Cámaras atribuyen expresamente los Reglamentos del Congreso y del Senado quedaría completamente vacío de contenido. Sin embargo, si damos la diferente categorización a las circunstancias habilitantes que en este trabajo se ha defendido, las atribuciones asignadas a las Mesas cobran todo el sentido que esos preceptos reglamentarios parecen darles: para que el Pleno pueda disponer finalmente, es inexcusable la propuesta previa de la Mesa, que habrá de ajustarse al estricto juicio técnico que el ordenamiento jurídico le encomienda. Juicio que, insistimos, sólo es posible realizar si entendemos *naturaleza que lo aconseje o simplicidad que lo permita* de un modo muy distinto al actualmente defendido por la doctrina mayoritaria (Gómez, 2019: 395 y ss.; y García-Escudero, 2005: 238 y ss.).

Así, hemos de partir, en primer lugar, del hecho cierto de que la extraordinaria apertura de las normas reglamentarias que establecen tales presupuestos es intencionada por parte del legislador. La definición de los mismos en términos tan poco concretos tiene como

³³ *Vid.*, SSTC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 7; 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3; 158/2014, de 6 de octubre, FJ 4, y 212/2016, de 15 de diciembre, FJ 3 c).

³⁴ *Vid.*, SSTC 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 6; 38/1999, de 22 de marzo, FJ 3, y más recientemente, 96/2019, de 15 de julio, FJ 6 a).

objetivo –legítimo– dar al Pleno la máxima libertad posible a la hora de decidir, caso por caso, cuál deba ser el procedimiento a seguir para cada una de las iniciativas legislativas a tramitar.

En segundo término, también debemos insistir en que la interpretación que la Cámara debe hacer del alcance de ambos presupuestos debe tener un carácter claramente restrictivo y no expansivo (García, 1987; 22 y ss.), por cuanto que nos encontramos ante un régimen particular que excepciona el régimen general del procedimiento legislativo ordinario, y que consiste, además, en la disminución de las garantías procedimentales que se establecen en ese otro régimen general. El mismo criterio debería informar también el juicio de constitucionalidad que el Tribunal Constitucional puede realizar de esa decisión de las Cámaras, pues, en efecto, si bien encuentra el Alto Tribunal muy limitada su capacidad para reconvenir esa decisión del Parlamento garantizada por la autonomía que protege el Texto Fundamental (Araujo, 2012: 1065 y ss.), también está constitucionalmente obligado a intervenir cuando éste incurra en aplicación arbitraria de su propio Reglamento. Y cuando lo haga, debe también atender a la condición excepcional de este procedimiento abreviado y, por tanto, a la interpretación necesariamente restrictiva del alcance de sus presupuestos habilitantes (Santaolalla, 2013: 27 y ss.).

La decisión del Pleno sobre si optar o no por el procedimiento legislativo en lectura única no es, por tanto, incondicionada. Nuestro argumento de que la Mesa puede y debe valorar la concurrencia o no concurrencia de los presupuestos habilitantes encuentra refuerzo en la propia doctrina del Tribunal Constitucional, que también ha establecido reiteradamente que la verificación del cumplimiento de las correspondientes formalidades por parte de las Mesas puede extenderse a

una verificación liminar de la conformidad a Derecho de la pretensión deducida, junto a un juicio de calificación sobre la idoneidad o procedencia del procedimiento parlamentario elegido³⁵.

A nuestro parecer, éste sería uno de los casos en los que tal interpretación extensiva de la potestad de las Mesas encuentra todo

³⁵ Entre otras, SSTC 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 6; 225/1992, de 14 de diciembre, FJ 4; STC 41/1995, de 13 de febrero, FJ 2, y ATC 155/1993, de 24 de mayo, FJ 3.

el sentido. Es por ello que no compartimos la postura de la doctrina (Ridao, 2018: 14) cuando se afirma, en congruencia con el modo de entender la configuración de los presupuestos habilitantes de la lectura única que censuramos, que

el acuerdo de la Mesa irá precedido de una valoración sobre la existencia de consenso suficiente entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria, que justifique esta agilización procedimental,

en la idea de que

el factor clave para la fijación del supuesto de hecho del procedimiento de lectura única lo constituye *la existencia de consenso político suficiente para lograr el beneplácito de la Cámara*³⁶,

por lo que *este elemento deberá ser tenido en cuenta por la Mesa de la Cámara con carácter previo a su propuesta de tramitación* (Gómez, 2008: 331). Lo que convertiría a la Mesa en un mero órgano de verificación de la presumible existencia de un consenso político mayoritario sobre el tipo de tramitación –desvinculado de la *naturaleza* de la iniciativa y de la *simplicidad de su formulación*– que, a nuestro juicio, no se compadece bien con las atribuciones que a las Mesas les reconocen los respectivos Reglamentos Parlamentarios, en general, y los concretos preceptos 150.1 RCD y 129.1 RS, en particular.

Así, en contra del criterio doctrinal dominante (Gómez, 2008: 325-326), entendemos que la Mesa está habilitada para elaborar un juicio formal sobre la concurrencia de alguno de los dos presupuestos habilitantes de la lectura única, tal y como aquí se han categorizado. Y podría, por tanto, no proponer al Pleno la decisión de tramitar en lectura única la iniciativa pese a que la Junta de Portavoces le comunicara la existencia de consenso mayoritario previo de los grupos parlamentarios. Esto es, entendemos que no es un acto debido de la Mesa proponer al Pleno la tramitación en lectura única en el caso de que resulte esperable, tras oír a la Junta de Portavoces, que el Pleno vote mayoritariamente a favor de implementar este procedimiento

³⁶ La cursiva es mía.

legislativo abreviado. De este modo, una vez realizada la propuesta favorable por parte de la Mesa para tramitar la iniciativa legislativa en lectura única, corresponde al Pleno ratificar o no esa decisión –ahora sí, en virtud de un criterio de oportunidad política–. Nada impediría, pues, que pese a que pudiera concurrir alguno de los presupuestos habilitantes que abren la puerta a la tramitación en lectura única –y así lo hubiera establecido la Mesa de la Cámara– el Pleno pudiera decidir que se continuara con la tramitación legislativa ordinaria al completo.

Hasta la fecha, esta controversia de orden técnico carecía de especial trascendencia práctica pues la equivalencia de las mayorías representadas en las Mesas de las Cámaras y en los Plenos hacía que éstas no se negaran nunca a proponer la tramitación de una iniciativa en lectura única si, una vez oída la Junta de Portavoces, constataban que existía acuerdo mayoritario de los grupos parlamentarios a tal efecto. Sin embargo, tras la moción de censura aprobada el 1 de junio de 2018, por la que se investió presidente del Gobierno al líder del Partido Socialista, tales equilibrios se rompieron, careciendo ahora los grupos parlamentarios que apoyaron al Gobierno en el Congreso de los Diputados de mayoría en la Mesa de la Cámara Baja. Y, en efecto, ha sucedido lo que hasta ahora había sido inédito: que la Mesa del Congreso rechazara la tramitación solicitada por los proponentes de una iniciativa legislativa que cuentan con mayoría suficiente en el Pleno. Esta situación ha tenido lugar con la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Tras la toma en consideración de la iniciativa y tras retrasar hasta en dos ocasiones la decisión³⁷, la Mesa del Congreso de los Diputados decidió dar trámite de procedimiento legislativo ordinario a la propuesta.

La polémica política en torno a esta decisión fue de notable magnitud y culminó con la interposición de recurso de amparo el 27 de diciembre de 2018 por parte del Grupo Parlamentario Socialista contra el citado acuerdo de la Mesa, por presunta vulneración del

³⁷ *Vid.*, todo el *iter* de la tramitación en: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW12&PIECE=IWA2&FMT=INITXD1S.fmt&FORM1=INITXLUS.fmt&QUERY=%28I%29.ACINI1.+%26+%28LEY+ESTABILIDAD+PRESUPUESTARIA%29.ALL.&DOCS=1-1_

artículo 23 CE en conexión con el artículo 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Recurso que ha sido desestimado por STC 110/2019, de 2 de octubre. En este pronunciamiento el Tribunal Constitucional ha acogido la tesis aquí defendida. Ha establecido, en la primera oportunidad que ha tenido de hacerlo, que la Mesa debe enjuiciar la concurrencia o no de los presupuestos habilitantes que abren la puerta a la lectura única y, en consecuencia, proponer o no al Pleno tal tramitación, si procede. Y, al contrario, puede no proponerla si entiende que ni la naturaleza de la iniciativa lo aconseja ni la simplicidad de su formulación permite acudir a este trámite abreviado. Decisión de no proponer que puede adoptar incluso antes de dar audiencia a la Junta de Portavoces y, por supuesto, al margen del mayor o menor consenso político que al respecto pudiera darse en el Pleno³⁸.

IX. PRIMER LÍMITE: EL DERECHO AL PROCEDIMIENTO ADECUADO

El uso abusivo o, sencillamente, la improcedente implementación del procedimiento legislativo en lectura única puede poner en riesgo el derecho de los parlamentarios al desempeño de sus funciones representativas (art. 23.2 CE) y, por tanto, a su través, el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes (art. 23.1 CE). Se trata de un derecho de configuración legal, por lo que corresponde al Reglamento Parlamentario concretar su contenido, pero sin que al hacerlo pueda llegar a desvirtuar sus elementos esenciales constitucionalmente garantizados. De ahí el carácter decisivo, a nuestros efectos, del régimen establecido por los artículos 150 RCD y 129 RS, así como de su correcta interpretación y aplicación por los órganos rectores de ambas Cámaras.

¿Y cuáles son los contenidos esenciales de este derecho fundamental?, ¿esos elementos nucleares de la función representativa protegidos por el manto del artículo 23.2 CE, en relación con la participación de los parlamentarios en los procedimientos legislativos abreviados en lectura única? El derecho al procedimiento legislativo adecuado y el derecho a presentar enmiendas. Esto es, las quiebras

³⁸ STC 110/2019, de 2 de octubre, FJ 3 A b).

del contenido esencial constitucionalmente garantizado por el artículo 23.2 CE pueden tener lugar bien porque los órganos de las Cámaras decidan tramitar una iniciativa legislativa por la vía del procedimiento abreviado en lectura única sin que concurran los presupuestos habilitantes establecidos en los Reglamentos de Congreso y Senado, por vulneración del *derecho al procedimiento legislativo reglamentariamente adecuado*; bien por no abrir trámite de enmiendas o por inadmitir indebidamente alguna de tales enmiendas, cuando una iniciativa se haya decidido someter al procedimiento legislativo en lectura única, por vulneración del *derecho a la enmienda* de los parlamentarios.

El derecho del parlamentario a que las iniciativas legislativas se tramiten por el procedimiento adecuado, entendiendo como tal en este caso el procedimiento que decidan la Mesa y el Pleno –oída la Junta de Portavoces– conforme a los supuestos habilitantes establecidos en el Reglamento –no necesariamente el que pudiera pretender el sujeto que presenta la iniciativa (Arce, 1996: 227)³⁹–, es uno de los contenidos relevantes que constituyen el núcleo esencial del derecho fundamental *ex* artículo 23.2 CE (García-Escudero, 2011: 14 y ss.; y 2012: 58 y ss.). Reconocimiento expreso en los pronunciamientos de nuestro Tribunal Constitucional y así ha sido recogido también por la doctrina mayoritaria⁴⁰, que ha venido a destacar, además, la triple dimensión de este derecho en su concepción más amplia: el derecho a la calificación de la iniciativa, el derecho a su admisión a trámite y

³⁹ «La calificación de los escritos y documentos parlamentarios por los órganos rectores de las Cámaras sólo podría alterar la que el propio autor del escrito o documento haya hecho cuando efectivamente pueda apoyar esta rectificación en algún precepto reglamentario (STC 99/1987, de 11 de junio). Esta primera regla es, me parece, difícilmente impugnabile, por cuanto el derecho a que se proceda de diputados y grupos no comprende el derecho al procedimiento que se pretenda, sino únicamente el derecho al procedimiento reglamentariamente adecuado, de modo que, por eso mismo, cuando nada en el Reglamento Parlamentario indique que el propuesto por el autor del escrito a tramitar no es el procedimiento adecuado no habrá posibilidad de seleccionar otro en su lugar».

⁴⁰ *Vid.*, por todos, Gómez, 2019: 415-416: «Efectivamente, la inobservancia de los límites procedimentales, en general, y del procedimiento adecuado establecido, en particular, puede ser constitutiva de un vicio *in procedendo*, pero también de una lesión del derecho de acceso a cargo representativo del artículo 23.2 CE en su vertiente del derecho a tramitar las iniciativas conforme al procedimiento previsto por las normas constitucionales y el Reglamento Parlamentario».

el derecho a una tramitación por el cauce procedimental adecuado, todo ello, lógicamente, conforme al Reglamento de la Cámara⁴¹.

Evidentemente, calificación y admisión a trámite de la iniciativa son actos íntimamente conectados que condicionan de manera decisiva, a su vez, la decisión de vehicular la iniciativa presentada por un procedimiento legislativo u otro⁴². Asimismo, se ha señalado que este vicio procedimental debe ser determinante para la conformación de la voluntad de la Cámara⁴³, si lo que se pretende es la declaración de nulidad del mandato legislativo aprobado por el Parlamento a través de un cauce improcedente⁴⁴. Extremo éste que deberá haber sido denunciado ya en sede parlamentaria por los interesados, a quienes, además, les corresponde la carga de la prueba, lo que impide en muchos casos el éxito de tales pretensiones.

De este modo, en la mayoría de las ocasiones el Tribunal Constitucional ha entendido que no son decisivas para la correcta conformación de la voluntad de las Cámaras las irregularidades rela-

⁴¹ El Tribunal Constitucional ha insistido muy recientemente en que el derecho al procedimiento adecuado no equivale, ni mucho menos, al derecho al procedimiento solicitado por quien presenta la iniciativa legislativa –ni aun en el caso de que existiera mayoría parlamentaria favorable en el Pleno– «sin examen ni control previo alguno» por la Mesa de la Cámara, conforme a las condiciones establecidas en el artículo 150 RCD (STC 110/2019, de 2 de octubre).

⁴² *Vid.*, v. g., Gómez, 2009: 13: «La justificación de esta extensión del derecho a tramitar iniciativas legislativas conforme al procedimiento adecuado incorporando estas atribuciones es obvia: para dotar de efectividad al mismo, y no vaciarlo de contenido, es necesario que la Mesa califique el texto, lo admita a trámite y decida el procedimiento conforme al cual lo tramitará. Se trata de actos conexados en el sentido de que para decidir la tramitación previamente se ha debido calificar la propuesta y admitirla a trámite. Asimismo, para garantizar la efectividad del derecho la Mesa debe llevar a cabo un correcto desempeño, y no extralimitarse, de sus potestades al calificar, admitir y decidir la tramitación. Es precisamente durante esta intervención del órgano de dirección cuando puede plantearse la trasgresión del derecho por parte del poder público»; y Fernández (2018: 2017 y ss.).

⁴³ *Vid.* STC 44/2015, de 5 de marzo: «La existencia de un determinado defecto en la tramitación parlamentaria de una norma sólo tendrá trascendencia si se hubiere privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión, siendo imprescindible que el citado defecto se hubiese denunciado ante las mismas Cámaras».

⁴⁴ El Tribunal Constitucional se ha referido muy claramente a esta cuestión en la STC 143/2016, de 19 de septiembre, en la que, en relación con la reducción de los plazos que lleva aparejada la declaración de urgencia del procedimiento legislativo, afirmó que: «sin perjuicio de la necesidad de que se expongan dichas circunstancias, resulta *necesario acreditar* que dicha reducción afectó esencialmente al proceso de la formación de la voluntad de los parlamentarios».

tivas al procedimiento legislativo que le han sido alegadas. Así, por ejemplo, en la STC 176/2011, de 8 de noviembre, dictaminó como no relevante que la toma de la decisión relativa a la tramitación de un proyecto de ley orgánica en lectura única se adoptara en una sesión plenaria de carácter extraordinario (STC 136/2011, de 13 de septiembre; 102/2012, de 8 de mayo; 209/2012, de 14 de noviembre, y 36/2013, de 14 de febrero).

Por el contrario, encontramos muy pocos ejemplos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca de vicios *in procedendo* vinculados con esta concreta vertiente del *ius in officium* que hayan dado lugar a la declaración de inconstitucionalidad de la norma afectada. Tal fue el caso –excepcional pero muy relevante– de la STC 10/2018, de 5 de febrero, que estimó el recurso de amparo 4304-2017 interpuesto por diputados del Grupo Socialista del Parlamento de Cataluña contra la decisión de la Mesa de la Cámara de inadmitir la solicitud del Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias sobre la Proposición de Ley del Referéndum de Autodeterminación.

El Tribunal Constitucional en este caso entendió que

la posibilidad de pedir dicho Dictamen no puede ser suprimida por la Cámara sin merma de 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 confiere y que se incorpora a su estatus jurídico-constitucional.

En consecuencia, el Tribunal declaró la vulneración del derecho reconocido en el artículo 23.2 CE y la

nulidad del acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 6 de septiembre de 2017, que dispuso la inadmisión de la solicitud de Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias previsto en los artículos 16 y 23 de la Ley del Consejo de Garantías Estatutarias, así como la nulidad del acuerdo de esa misma fecha, desestimatorio de la reconsideración.

Nosotros entendemos que este reciente pronunciamiento del Alto Tribunal podría marcar un hito relevante, a los efectos que aquí interesan, siempre y cuando se atendiera desde la jurisprudencia constitucional que la Mesa –oída la Junta de Portavoces– y el Pleno

no pueden adoptar la decisión de someter una iniciativa legislativa al trámite en lectura única por el sólo hecho de que exista acuerdo mayoritario en la Cámara a tal efecto⁴⁵. Y que, por el contrario, sólo procederá dar apertura a este procedimiento abreviado para la tramitación de leyes de *naturaleza* pactada o de iniciativas legislativas que verdaderamente posean una *formulación suficientemente sencilla* como para poder ser debatidas y votadas –con las correspondientes enmiendas, en su caso– directamente por el Pleno con todas las garantías para los parlamentarios, sin que sea necesario su trámite en Comisión. Esta es la categorización de los presupuestos habilitantes de la lectura única que este trabajo defiende y en consecuencia, aquellos casos en los que no concurriendo tales circunstancias se hubiera acordado apertura del trámite en lectura única, procedería la declaración de inconstitucionalidad por lesión del *ius in officium* del parlamentario en su faz de derecho al procedimiento adecuado.

A nuestro juicio, más allá de que se proceda a la apertura o no del plazo para la presentación de enmiendas –extremo al que nos referiremos a continuación–, la sola omisión de la fase de Comisión íntegramente (Informe de la Ponencia, debate en Comisión y Dictamen de la Comisión) ya es, sin duda, una alteración del cauce legislativo ordinario que condiciona terminantemente el resultado de la decisión normativa de las Cámaras, tanto o más que la omisión del Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias en el caso descrito de la STC 10/2018, de 5 de febrero. Y, si pudiera no serlo en todos los casos, lo que sí procedería, desde luego, es que el Tribunal acogiera la presunción *iuris tantum* de que, en principio, tal omisión es siempre relevante para la correcta formación de la voluntad de la Cámara e invertir de ese modo la carga de la prueba, que recaería sobre quien pretendiera alegar su irrelevancia. Encontraría, además, de este modo el Tribunal un punto de encuentro congruente con otra afirmación que viene realizando en relación con el modo *restrictivo* en que se deben interpretar las decisiones de los órganos parlamentarios cuando éstas limiten el ejercicio del *ius in officium*.

Así, el máximo intérprete de la Constitución ha afirmado en reiteradas ocasiones –varias de ellas, además, muy recientes–, que el

⁴⁵ *Vid.*, sobre el particular, SSTC 45/2019, de 27 de marzo; 96/2019, de 15 de julio, y 110/2019, de 2 de octubre.

hecho de que mediante las decisiones de los órganos parlamentarios pueda verse afectado el ejercicio de funciones representativas impone a éstos una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatus constitucionalmente relevante del representante público y el deber de motivar las razones de su aplicación, so pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo –art. 23.2 CE–, sino también de infringir el de éstos a participar en los asuntos públicos –art. 23.1 CE– (STC 143/2016, de 19 de septiembre; STC 361/2006, de 18 de diciembre; STC 1/2015, de 19 de enero, y STC 23/2015, de 16 de febrero).

X. SEGUNDO LÍMITE: EL DERECHO DE ENMIENDA

El derecho a presentar enmiendas de diputados y senadores en la tramitación de cualquier iniciativa legislativa, según jurisprudencia consolidada del Tribunal Constitucional, *pertenece al núcleo duro de su función representativa*, constituyendo así *una manifestación constitucionalmente relevante del ius in officium del representante* (STC 38/1990, de 1 de marzo). Tesis que, además, ha sido asumida plenamente y de modo pacífico por la doctrina más autorizada (Biglino, 1993: 53 y ss.; y García-Escudero, 2012: 59-60)⁴⁶.

⁴⁶ De modo muy sintético, los rasgos esenciales del derecho a la enmienda como elemento nuclear del *ius in officium* que podemos extraer de esa doctrina constitucional, a los efectos que aquí son relevantes, son los siguientes: En primer lugar, el derecho de enmienda es «inherente a la potestad legislativa de las Cámaras», pues su capacidad para dictar la ley «no puede quedar reducida a una mera ratificación o veto del texto propuesto por el autor de la iniciativa legislativa», en la medida en que ese derecho de enmienda cumple «la relevante función de garantizar la participación de los diputados y Grupos Parlamentarios en el proceso de elaboración de la ley» y, por tanto, «en la formación de la voluntad de la Cámara» (STC 136/2011, de 13 de septiembre y STC 204/2011, de 15 de diciembre). Además de ello, en segundo lugar, el derecho a presentar enmiendas es un «cauce al servicio de la función representativa de todo Parlamento», puesto que cumple asimismo «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» (STC 124/1995, de 18 de julio). Consecuentemente, en tercer y último término, el derecho de enmienda «entronca directamente» de este modo «con el derecho de participación política recono-

Entendiendo que nos referimos ahora ya a procedimientos legislativos que se han abierto en lectura única tras una correcta decisión de los órganos parlamentarios correspondientes y ajustada a las condiciones que establecen los Reglamentos Parlamentarios, esto es, situados ya en un supuesto en el que no se ha vulnerado el derecho a tramitar una iniciativa por el procedimiento adecuado: ¿Cómo afecta esta doctrina a la regulación reglamentaria y la aplicación que de la misma articulan la Mesa y el Pleno en los procedimientos legislativos sometidos a lectura única?

Debemos comenzar por distinguir aquí entre el régimen establecido por el Reglamento del Senado y el Reglamento del Congreso de los Diputados, pues nos llevan a escenarios absolutamente diferentes. Que los senadores no puedan presentar enmiendas al articulado de un texto que la Cámara Alta ha decidido tramitar en lectura única, más allá de que pueda parecernos una mejor o peor opción de política legislativa, no contraviene el *ius in officium* del parlamentario por cuanto que la configuración legal del mismo permite al Reglamento del Senado, según la jurisprudencia constitucional (STC 238/2012, de 13 de diciembre), limitar el derecho de enmienda de los senadores a la posibilidad de presentar propuestas de veto al texto aprobado por el Congreso de los Diputados. Así lo dispone taxativamente, como ya hemos indicado, el artículo 129.3 RS. A la vista de los datos de la práctica, se puede advertir claramente cómo esta prohibición provoca que en el Senado se opte mucho menos frecuentemente por seguir el procedimiento legislativo en lectura única, incluso en aquellas

cido 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» (STC 119/2011, de 5 de julio). Este precepto constitucional remite el régimen de los requisitos y condiciones de ejercicio de ese derecho y de todos sus contenidos –por tanto, también el régimen del derecho de enmienda– al Reglamento Parlamentario. Sin embargo, tales normas parlamentarias no pueden desconocer que el derecho de enmienda es «elemento integrante del contenido central del derecho fundamental al ejercicio del cargo parlamentario», cosa que sucedería si «lo vaciaran de contenido, lo sometieran a limitaciones que lo hacen impracticable o dificultan su ejercicio más allá de lo razonable, lo desnaturalizan o resulta irreconocible como tal derecho», pues en tales supuestos el Reglamento y/o los órganos parlamentarios que lo aplican estarían «invadiendo el contenido constitucional indisponible» del derecho de enmienda (SSTC 204/2004, de 18 de noviembre; 196/1987, de 11 de diciembre, y 161/1987, de 27 de octubre).

tramitaciones ya iniciadas a través de ese procedimiento abreviado en el Congreso de los Diputados⁴⁷.

En el Congreso de los Diputados la situación es bien distinta, por cuanto que su Reglamento no recoge prohibición expresa de enmiendas parciales al texto de la iniciativa cuando ésta es tramitada en lectura única. Partiendo de ese silencio reglamentario, debemos, a su vez, según nuestro criterio, distinguir dos supuestos:

Cuando el procedimiento en lectura única hubiera procedido porque la *naturaleza* de la iniciativa a tramitar *lo aconseje*, esto es, según la tesis aquí defendida, porque la iniciativa tenga la condición de *ley paccionada* a ratificar por las Cortes Generales, no sólo no habría lesión del *ius in officium* del diputado en el caso de que la Mesa, separándose del uso parlamentario habitual, no abriera plazo de presentación de enmiendas al articulado, sino que, a nuestro juicio, resultaría completamente improcedente esta apertura precisamente por la condición pactada de la norma a tramitar⁴⁸.

Por el contrario, cuando la tramitación por este procedimiento abreviado hubiera procedido en virtud del segundo de los supuestos habilitantes, esto es, por la *simplicidad de formulación* de la iniciativa legislativa en cuestión, sí podríamos estar ante una potencial quiebra del *ius in officium* de los diputados, bien porque la Mesa se apartara del uso parlamentario que se viene aplicando desde la primera tramitación en lectura única en la Cámara Baja –a cuya fuerza de obligar ya nos hemos referido⁴⁹– y no abriera trámite de presentación de

⁴⁷ Sirva, tan sólo a modo de ejemplo, el caso de la Ley 5/2017, de 29 de septiembre, por la que se modifica la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, para recuperar la independencia de la Corporación RTVE y el pluralismo en la elección parlamentaria de sus órganos (BOE, núm. 236, de 30 de septiembre de 2017), tramitada por el procedimiento de lectura única en el Congreso de los Diputados, y no así en el Senado. *Vid.*, v. g., la tramitación de las leyes aprobadas en lectura única en <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/LeyesAprob>.

⁴⁸ A estos concretos supuestos entendemos que debería ir referida la afirmación que la STC 139/2017, de 29 de noviembre, hace sobre la posibilidad de que «excepcionalmente puedan existir supuestos de supresión o privación circunstancial u ocasional del derecho de enmienda, pero tal supresión 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».

⁴⁹ STC 44/2015, de 5 de marzo: «Estamos en presencia de una práctica [...] que ha sido admitida por la Cámara al considerar que se ajusta al Reglamento y que es respetuosa

enmiendas al articulado, bien porque, habiéndolo abierto, inadmitiera indebidamente alguna de las enmiendas presentadas⁵⁰. Y ello siempre y cuando esa limitación al derecho de enmienda hubiera afectado sustancialmente a la correcta formación de la voluntad de la Cámara, en la medida en que la participación pretendida por el diputado no se hubiera podido vehicular de otro modo en las distintas fases del procedimiento legislativo, por lo que, lógicamente, la apreciación de esta quiebra del derecho fundamental recogido en el artículo 23.2 CE habría de realizarse caso por caso⁵¹.

Estos son, pues, a nuestro parecer, los términos que delimitan las condiciones de una eventual quiebra del *ius in officium* de los parlamentarios por vulneración del derecho de enmienda. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha transitado recientemente por senderos muy distintos:

Hasta el año 2017 el Tribunal Constitucional, si bien con una jurisprudencia vacilante y excesivamente laxa respecto del juicio de control de la concurrencia de las circunstancias habilitantes del procedimiento de lectura única, había venido manteniendo –progresivamente y de forma cada vez más nítida– la afirmación de que, como no podía ser de otro modo, tales presupuestos habilitantes tenían una configuración reglamentaria que no quedaba vinculada al

con el artículo 23.2 CE, sin que vulnera precepto ni principio constitucional alguno. Antes, al contrario, de aceptarse el criterio postulado por los recurrentes se habría producido una violación del *ius in officium* de quienes proponían las enmiendas y, por tanto, del derecho fundamental contenido en el artículo 23.2 CE, al haberse alterado lo que pacíficamente había sido admitido para todos los grupos en anteriores ocasiones». *Vid.*, al respecto, Fernández (2018: 241).

⁵⁰ La reciente STC 45/2019, de 27 de marzo, recogiendo la doctrina ya establecida en otros pronunciamientos anteriores, ha recordado el silencio de los Reglamentos Parlamentarios en relación a la posibilidad de presentar enmiendas en el procedimiento legislativo en lectura única: «no significa que ese trámite se excluya, ya que es una fase preceptiva y necesaria del procedimiento legislativo».

⁵¹ STC 204/2011, de 15 de diciembre. Así lo ha afirmado el Tribunal Constitucional en reiteradas ocasiones: «Las consecuencias que se asocian a la adopción del procedimiento de lectura única, y que tienen que ver con los límites que se introducen en el debate parlamentario de la ley, así como en la posibilidad de introducir enmiendas [...] no hurtan automáticamente a las Cámaras las posibilidades de debate posterior como parecen pretender los recurrentes, sino que habrán de analizarse, caso por caso, si se acredita que la adopción de este tipo de procedimiento alteró de algún modo el proceso de formación de la voluntad parlamentaria». *Vid.*, en el mismo sentido, Gómez (2007: 12).

mayor o menor consenso que, respecto de su concurrencia, pudiera existir entre los diferentes Grupos Parlamentarios de las Cámaras. Siguiendo la línea ya sugerida por otros pronunciamientos anteriores (SSTC 179/1989, de 2 de noviembre; 238/2012, de 13 de diciembre, y 129/2013, de 4 de junio), la última sentencia que expone expresamente esta tesis es la STC 185/2016, de 3 de noviembre, en la que se afirma de forma nítida que

el consenso político que pudiera suscitar el proyecto o proposición de ley es algo totalmente ajeno a la concurrencia de los requisitos de simplicidad de formulación o naturaleza del texto normativo que permitan o aconsejen su tramitación por el procedimiento en lectura única,

por lo que *la decisión de recurrir a este procedimiento parlamentario ha de adoptarse por mayoría simple y no por unanimidad o mayoría cualificada alguna.*

Consecuentemente, el Tribunal nunca vinculó la posibilidad de introducir o no enmiendas en este tipo de procedimiento abreviado al mayor o menor consenso político sobre la procedencia de su tramitación sino, como venimos señalando, al impacto que la privación de ese derecho del parlamentario tuviera sobre la formación de la voluntad de la Cámara en cada caso.

Sin embargo, en la STC 139/2017, de 29 de noviembre⁵², sin renunciar al argumento de que lo constitucionalmente relevante para calibrar si existe o no vulneración del *ius in officium* del diputado es constatar hasta qué punto la supresión del derecho de enmienda ha afectado a la decisión legislativa final del Parlamento, ha establecido una presunción que vincula, injustificadamente a nuestro parecer, la adopción del acuerdo de tramitación en lectura única por unanimidad del Pleno con la improcedencia de abrir plazo de presentación de enmiendas al articulado.

⁵² Esta sentencia tiene como objeto el artículo 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, si bien la jurisprudencia que sienta en ella el Tribunal Constitucional es, no sólo perfectamente trasladable al caso del Congreso de los Diputados, sino que en la misma se razona desde los parámetros propios del régimen estatal del procedimiento legislativo en lectura única.

Recoge de este modo el Alto Tribunal las constantes apelaciones de la doctrina mayoritaria al consenso político como eje sobre el que debe pivotar la implementación de este procedimiento abreviado. Valgan, por todos, las palabras de Gómez Lugo al respecto:

Resulta evidente que la elaboración de normas a través de este procedimiento especial producirá una reducción de las posibilidades de participación de la minoría en la tramitación legislativa [a través del derecho de enmienda], sobre todo su capacidad para manifestar públicamente sus discrepancias respecto a la legislación propuesta, de ahí que su aplicación deba reservarse a materias o textos de escasa trascendencia política, o ampliamente consensuados por las fuerzas políticas⁵³.

Concretamente, el Tribunal Constitucional⁵⁴ en esta sentencia, apoyándose en su errónea interpretación de los presupuestos habilitantes de la lectura y de su propia capacidad para controlar la concurrencia de los mismos, lo fía todo al grado de consenso político⁵⁵

⁵³ *Vid.*, v. g., Gómez, 2007: 12.

⁵⁴ En la sentencia el Tribunal sintetiza su jurisprudencia anterior en relación con los presupuestos habilitantes de la lectura única del siguiente modo: «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 e 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».

⁵⁵ *Vid.*, lo establecido por el Alto Tribunal por primera vez al respecto, en STC 110/2019, de 2 de octubre.

existente en la Cámara sobre si tramitar o no una iniciativa en lectura única, de forma que:

En primer lugar, el derecho a presentar enmiendas deviene superfluo cuando la decisión de abrir el procedimiento abreviado en lectura única ha sido adoptada por unanimidad en el Pleno –que en la práctica suele consistir en un mero asentimiento–, circunstancia que, además, no es necesario justificar –dice el Tribunal– por resultar obvia. Así, en dicho pronunciamiento se dice literalmente que:

No 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 unanimidad de los Diputados o Grupos Parlamentarios para activar una determinada iniciativa o procedimiento legislativo.

En nuestro criterio, vincular de ese modo *unanimidad* en la adopción del acuerdo de tramitación e *improcedencia de enmiendas al articulado* constituye un error de concepto evidente. Al hacerlo, se está presumiendo que el voto favorable del diputado a ese tipo de tramitación es una renuncia implícita a su derecho de enmienda, abocándolo de ese modo a elegir sólo entre las siguientes dos opciones: a) votar favorablemente el acuerdo de tramitación en lectura única y ver suprimido su derecho de enmienda, o b) si pretende presentar enmiendas al articulado, verse obligado a votar en contra de la tramitación en lectura única aunque entienda que concurre alguno de los presupuestos habilitantes y que, por tanto, no es necesario el estudio de la iniciativa en la fase de Comisión. Sin embargo, puede perfectamente suceder que el diputado entienda que la iniciativa tiene una formulación suficientemente sencilla como para ser debatida y votada –junto con las enmiendas correspondientes– directamente en Pleno y que, además, tenga la intención de, efectivamente, presentar enmiendas al articulado (Aláez, 2018: 21 y ss.). No son decisiones incompatibles ni excluyentes, por lo que vincular necesariamente la una a la otra supone, precisamente, una limitación del *ius in officium* del parlamentario que, a nuestro entender, no encuentra apoyatura

alguna en la configuración que el Reglamento ha realizado de este derecho fundamental en uso de la habilitación constitucional establecida (Biglino, 1993: 53 y ss.; García Roca, 1999: 24 y ss.; Garrorena, 2011: 141; y Jiménez, 1997: 412).

Consecuentemente, y, en segundo lugar, afirma también el Tribunal Constitucional en este pronunciamiento que, por el contrario, si el acuerdo de tramitación se adopta por mayoría simple y no se permite la presentación de enmiendas, se incurriría en todo caso en vulneración del artículo 23.2 CE de la minoría parlamentaria que no votó a favor de tal acuerdo de tramitación en lectura única⁵⁶. Argumento que tampoco compartimos, puesto que: a) si el Pleno ha apreciado la concurrencia del primero de los presupuestos habilitantes –la *naturaleza* pactada de la norma–, lo que procede es precisamente no abrir trámite de enmienda, tal y como admitió el propio Tribunal en STC 27/2000, de 31 de enero; b) por el contrario, si estamos ante un supuesto de iniciativa legislativa de *formulación sencilla*, que exista o no lesión efectiva y relevante del derecho fundamental del artículo 23.2 CE dependerá de las concretas circunstancias del caso, esto es, que la pretensión de participación en la decisión legislativa a través del trámite de enmiendas al articulado no haya podido vehicularse de otro modo suficiente en el procedimiento y que, además, esa limitación

⁵⁶ STC 139/2017, de 29 de noviembre: «Si el tenor y el sentido del silencio del artículo 135 RPC [que ya no exige unanimidad en la decisión del Pleno] 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. [...] 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, 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».

ilegítima del derecho del diputado haya sido determinante para la formación de la voluntad de la Cámara, como el mismo Tribunal había venido afirmando reiteradamente hasta la fecha.

Por último, añade el Tribunal Constitucional en los párrafos finales de la sentencia que, en todo caso, con independencia de cómo se entienda el alcance de los presupuestos habilitantes de la lectura única, incluso si su interpretación es más restrictiva que la propuesta por su jurisprudencia, ni la *naturaleza*, ni la *simplicidad de formulación* de la iniciativa legislativa pueden justificar por sí mismas la supresión del derecho de enmienda. Así, se afirma en la sentencia que

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. [...] La exclusión del derecho de enmienda en atención a la naturaleza o 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.

En nuestro criterio, en esa interpretación más restrictiva de los presupuestos habilitantes y, en concreto, del primero de ellos –la naturaleza de la iniciativa–, en la que los órganos de la Cámara identificaran naturaleza que lo aconseje con condición de norma pactada, cabría privación del derecho de enmienda de los parlamentarios, en los términos de la citada STC 27/2000, de 31 de enero.

BIBLIOGRAFÍA

- ALÁEZ CORRAL, B. (2018). *Los límites materiales a la reforma de la Constitución Española de 1978*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ARANDA ÁLVAREZ, E. (2018). *Comentarios a la Constitución Española*. Montesinos Padilla (Coord.). Valencia: Tirant lo Blanch.

- ARAUJO DÍAZ DE TERÁN, M. (2012). Comentario al artículo 150. En *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Ripollés Serrano, M. R. (Coord.). Madrid: Congreso de los Diputados.
- ARCE JANÁRIZ, A. (1996). El trámite de admisión de los procedimientos parlamentarios en la jurisprudencia constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 46, pp. 207-238.
- BIGLINO CAMPOS, P. (1993). Las facultades de los parlamentarios, ¿son derechos fundamentales? *Revista de las Cortes Generales*, 30, pp. 53-100.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2018). Las nuevas facultades del Tribunal Constitucional para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 38, pp. 15-44.
- GARCÍA MARTÍNEZ, M. A. (1987). *El procedimiento legislativo*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- GARCÍA ROCA, J. (1999). *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Pamplona: Aranzadi.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (1998). Artículo 72.1: Autonomía funcional de las Cámaras: reglamentaria, presupuestaria y de personal. En *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Madrid: Cortes Generales.
- (2005). El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales: regulación, fases y tipos. *Teoría y Realidad Constitucional*, 16, pp. 211-239.
- (2006). *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. Madrid: CEPC.
- (2007). *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978*. Madrid: CEPC.
- (2011). *Manual de técnica legislativa*. Madrid: Civitas.
- (2012). Límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional y la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre las enmiendas a iniciativas legislativas. *Revista «Cuadernos Manuel Giménez Abad»*, 3, pp. 58-67.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. y PENDÁS GARCÍA, B. (1999). Comentario al artículo 72.2 de la Constitución. Autogobierno de las Cámaras. Sesiones Conjuntas. En *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Madrid: Edersa.
- GARRORENA MORALES, A. (2011). Voz: Mandato representativo. En *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Tomo II, Organización del Estado. Madrid: Civitas.
- (2011). Voz: Reglamento Parlamentario. En *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Tomo II, Organización del Estado. Madrid: Civitas.
- (2014). *Teoría de la Constitución y sistema de fuentes*. Madrid: CEPC.

- GÓMEZ LUGO, Y. (2007). La tramitación legislativa en lectura única. *InDret. Revista para el análisis del Derecho*, 4, pp. 1-16.
- (2008). *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- (2009). El derecho a tramitar las iniciativas por el procedimiento adecuado. *InDret: Revista para el Análisis del Derecho*, 4, pp. 1-21.
- (2018). *Comentarios a la Constitución Española*. MONTESINOS PADILLA (Coord.), Valencia: Tirant lo Blanch.
- (2019). La tramitación de la reforma constitucional mediante procedimientos legislativos abreviados: un problema de límites procedimentales. *Teoría y Realidad Constitucional*, 43, pp. 389-419.
- HERNÁNDEZ OLIVER, B. (2003). Parlamento y Estado de Partidos. La democracia contemporánea. *Revista de las Cortes Generales*, 60, pp. 145-200.
- JIMÉNEZ CAMPO, J. (1997). Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios. En *Estudios de Derecho Constitucional y Ciencia Política*. Murcia: Universidad de Murcia.
- MIRANDA LÓPEZ, L. M. (2018). *Parlamento y control judicial*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- PUNSET BLANCO, R. (2011). Voz: Pleno. En *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, Tomo II, Organización del Estado. Madrid: Civitas.
- RIDAO MARTÍN, J. (2018). La tramitación directa de las leyes: el procedimiento de lectura única a revisión. *Revista General de Derecho Constitucional*, 28, pp. 1-33.
- RIPOLLÉS SERRANO, M. R. (2016). Las transformaciones del Parlamento contemporáneo: ¿Fuga de las competencias tradicionales o adaptación a la época actual? *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 11, pp. 87-100.
- SANTAOLALLA, F. (2013). *Derecho Parlamentario Español*. Madrid: Dyc-kinson.
- VILLAVERDE MENÉNDEZ, I. (2016). Cumplir o ejecutar. La ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional y su reciente reforma. *Teoría y Realidad Constitucional*, 38, pp. 643-682.