

CARÁCTER NO VINCULANTE DE LA SOLICITUD DE TRAMITAR UNA INICIATIVA POR EL PROCEDIMIENTO DE LECTURA ÚNICA E INEXISTENCIA DE UN USO PARLAMENTARIO ACERCA DE LA POTESTAD DEL PLENO PARA DECIDIR, SIN INTERVENCIÓN DE LA MESA, SOBRE LA TRAMITACIÓN QUE DEBA DARSE A LA INICIATIVA. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 110/2019, DE 2 DE OCTUBRE. RECURSO DE AMPARO NÚM. 6914-2018. (BOE NÚM. 262, DE 31 DE OCTUBRE DE 2019)

NON-BINDING NATURE OF THE REQUEST TO PROCESS AN INITIATIVE THROUGH THE ONE SINGLE READING PROCEDURE AND ABSENCE OF PARLIAMENTARY PRACTICE ON THE PLENARY'S POWER TO DECIDE ITSELF, WITHOUT THE BUREAU'S INVOLVEMENT, ON THE PROCEDURE THAT THE INITIATIVE SHOULD FOLLOW. COMMENTARY ON CONSTITUTIONAL COURT'S JUDGMENT 110/2019, OF OCTOBER 2. CONCERNING THE APPEAL FOR LEGAL PROTECTION NUM. 6914-2018. (BOE NUM. 262, OF OCTOBER 31, 2019)

Fernando CASTILLO LÓPEZ  
Letrado de las Cortes Generales  
<https://orcid.org/0000-0003-3196-1704>

## RESUMEN

*El Pleno del Tribunal Constitucional acuerda desestimar un recurso de amparo frente a los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados que rechazaron la tramitación por el procedimiento de lectura única de una proposición de ley. El Tribunal Constitucional, por un lado, establece que la Mesa no queda vinculada a la solicitud, y que puede no proponer al Pleno, dentro del margen de actuación que le da el art. 150 RCD, y, por otro lado,*

*confirma que, no cabiendo aplicar la doctrina de los usos parlamentarios, la Mesa no pierde una competencia que le es propia por el mero hecho de no ejercitarla, y que el Pleno no tiene una potestad para decidir, sin mediar acuerdo de la Mesa.*

*Palabras clave: Tribunal Constitucional, parlamento, procedimiento legislativo, lectura única, Mesa, Junta de Portavoces, uso parlamentario.*

*Artículos clave: arts. 1.1, 23 CE y 150 RCD.*

*Sentencias del Tribunal Constitucional relacionadas: SSTC 78, 109, 185 y 215/2016, 139/2017 y 96/2019.*

*Auto del Tribunal Constitucional relacionado: ATC 85/2016.*

### ABSTRACT

*The Constitutional Court, sitting in Plenary, decides to dismiss an appeal for legal protection on the agreement of the Parliament's Bureau which rejected that a Private Member's Bill be subject to the one single reading procedure. The Constitutional Court, on the one side, states that the Bureau is not bound by the request and, therefore, may choose not to propose it to the Plenary Session, within the framework of Art. 150 of the Parliament's Standing Order and, on the other side, confirms that parliamentary practice does not apply to the case, that the Bureau's power to decide cannot disappear by a mere lack of use, and that the Plenary does not have the power to decide itself, absent the Bureau's agreement.*

*Keywords: Constitutional Court, Parliament, one single reading, Bureau, Board of Spokesmen, parliamentary practice.*

*Key Articles: Art 1.1 and 23 of the Spanish Constitution and Art. 150 of the Parliament's Standing Orders.*

*Related Constitutional Court Decisions: SSTC 78, 109, 185 and 215/2016, 139/2017 y 96/2019.*

*Related Constitutional Court Order: ATC 85/2006.*

## I. ANTECEDENTES

La Sentencia objeto del presente comentario resuelve el recurso de amparo presentado por setenta y tres diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, contra el acuerdo de la Mesa de dicha Cámara, de 28 de septiembre de 2018, por el que se desestimaba la solicitud de reconsideración y se confirmaba el acuerdo de la misma Mesa de 4 de septiembre de 2018.

El punto de partida se sitúa en el registro de la Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, presentada por, además del Grupo Parlamentario Socialista –al que pertenecen la totalidad de los recurrentes–, el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana y el Grupo Parlamentario Mixto. En dicha proposición de ley se solicitaba, *atendiendo a la naturaleza de la proposición de ley que se presenta y a la simplicidad de la formulación*, que la Mesa la Cámara, oída la Junta de Portavoces, propusiera al Pleno que acordara la tramitación directa y en lectura única de la iniciativa, conforme a lo dispuesto en el art. 150.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD, en adelante). La Mesa, en el ejercicio de la función de calificación y admisión a trámite, que prevé el art. 31.1.4º, en su reunión de 4 de septiembre de 2018 acordó admitir a trámite la iniciativa pero, sin embargo, *en cuanto a la solicitud de tramitación directa y en lectura única [...] la Mesa ha acordado, en los términos del art. 150.1 del reglamento, no proponer dicha tramitación y, en consecuencia, no traslada a la Junta de Portavoces*. Se trata, en consecuencia, de una decisión de la Mesa, cumpliendo con el canon de admisibilidad, de no ejercer la facultad de propuesta al Pleno que le permite el art. 150.1 RCD. Frente a este acuerdo de la Mesa, los proponentes presentaron una solicitud de reconsideración, al amparo del art. 31.2 RCD, que fue igualmente desestimado por la Mesa del Congreso, en su reunión de 28 de septiembre de 2018, concluyendo el órgano rector de la Cámara, en esencia, que la función de la Mesa en la previsión del art. 150 RCD se corresponde con una facultad de iniciativa que podrá ejercerla con libertad y autonomía en el marco del citado precepto, del que no se

deduce la exigencia de una necesaria audiencia previa de la Junta de Portavoces para el no ejercicio de dicha facultad, sino solo para que, cuando decidiera proponer la tramitación directa y en lectura única al Pleno, antes de que éste se pronuncie –y decida– sobre la efectiva tramitación, se dé audiencia a la Junta de Portavoces.

Frente a estos acuerdos de la Mesa del Congreso, se interpone recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (núm. 6914-2018) el 27 de diciembre de 2018, solicitando que se declare la nulidad de los acuerdos objeto del recurso, fundamentando dicho recurso en torno a los siguientes puntos:

- Se vulnera el ejercicio de las facultades que son inherentes al núcleo de la función representativa parlamentaria, es decir, el 23.2 CE en su vertiente del *ius in officium*, al no permitir la tramitación conforme al procedimiento que solicitaron, al no oír a la Junta de Portavoces con carácter previo y al no permitir al Pleno participar en la toma de decisiones relativas al procedimiento a aplicar para la tramitación de las iniciativas legislativas. Las lesiones se producen, según los recurrentes, porque el acuerdo impugnado es fruto de una extralimitación de la Mesa en el ejercicio de sus funciones, invadiendo aquéllas que les corresponden a los diputados en el ejercicio de su función representativa.
- Existe una vulneración de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el *ius in officium* de los representantes, considerando que la facultad de elección de procedimiento legislativo forma parte de ese núcleo de la función representativa parlamentaria, al existir una *identidad de razón* con los derechos que emanan de la jurisprudencia constitucional (SSTC 40/2003, 108/2016 y 10/2018, entre otras), como son el derecho a la *iniciativa legislativa*, a la *participación a través de la junta de portavoces* o al *procedimiento debido*.
- A partir de la jurisprudencia sobre la función de las Mesas en la calificación y admisión a trámite de iniciativas parlamentarias (SSTC 124/1995, 200/2014 y 212/2016), los recurrentes alegan que la decisión de proponer al Pleno la tramitación directa y en lectura única es una decisión de contenido político, que no atiende a criterios técnicos, y que, por ello, forma parte del derecho a la iniciativa en sentido estricto. Solo el Pleno, continúan, es el órgano

facultado para valorar la oportunidad de acudir al procedimiento del art. 150 RCD.

- Sin embargo, y a modo subsidiario, entienden los recurrentes que si la Mesa sí pudiera valorar la concurrencia del presupuesto que habilita el procedimiento de tramitación directa y en lectura única, la Mesa actuó incorrectamente al tomar decisión basada en criterios de oportunidad, sin dar audiencia a la Junta de Portavoces y sin contar con una motivación suficiente.

La letrada de las Cortes Generales, mediante escrito en representación del Congreso de los Diputados, presenta alegaciones que solicitan la desestimación del recurso. Así, en primer lugar, considera que la Mesa no se extralimitó en sus funciones toda vez que el reglamento la faculta, exclusivamente a ella, para proponer al Pleno la tramitación por el procedimiento en cuestión, y, solamente si así lo hubiera decidido, se requeriría la audiencia a la Junta de Portavoces. Y esto es así porque no existe, según la letrada, un derecho a la elección de procedimiento inherente al derecho a la iniciativa legislativa, que sí estaría, este último, comprendido dentro del *ius in officium*. La cuestión radica, como luego confirmará el Alto Tribunal en los fundamentos jurídicos de la sentencia, en la lectura del art. 150.1 RCD, al darse distintas atribuciones, según esta posición procesal, a los órganos mencionados en la concatenación procedimental del precepto: Mesa, Junta de Portavoces y Pleno.

Finalmente, en el punto cuarto de los antecedentes, se resumen las alegaciones del Ministerio Fiscal, que parecen alinearse con los recurrentes al apostar por una competencia exclusiva del Pleno como órgano decisor en la adopción de la tramitación directa y en lectura única, habiendo vulnerado los acuerdos impugnados el reglamento del Congreso de los Diputados. Se apoya, el Ministerio Fiscal, en el Auto del Tribunal Constitucional 85/2006, de 15 de marzo, que afirma *que pertenece al núcleo de su función representativa que los proyectos y proposiciones legislativas [...] se tramiten con los requisitos y a través de los procedimientos establecidos en la Constitución española y en el Reglamento del Congreso de los Diputados*, lo que supondría el otorgamiento del amparo solicitado.

## II. COMENTARIO

La resolución del presente recurso de amparo es adoptada por el Pleno del Tribunal Constitucional, tras la providencia de 26 de febrero de 2019, en la que el Pleno acuerda recabar para sí el conocimiento del recurso, al concurrir una especial trascendencia constitucional, en los términos del art. 50.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), de acuerdo al criterio que emana de la STC 155/2009, al plantear un problema que afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina previa y porque tiene consecuencias políticas generales, a juicio del propio Tribunal Constitucional, y como se reitera también en el fundamento jurídico 1 *in fine*.

Recordemos, a modo introductorio, antes de abordar los distintos aspectos relevantes de la sentencia, que si bien es cierto que la tramitación directa y en lectura única, como uno de los procedimientos legislativos especiales existentes tanto en las Cortes Generales como en las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, ha sido objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional en múltiples ocasiones, no lo es menos que, de manera mayoritaria, las resoluciones han sido fruto de recursos de inconstitucionalidad frente a leyes cuyo *iter* parlamentario consistía en una única lectura plenaria, destacando entre otras las SSTC 103/2008, 238/2012, 129/2013, 153/2016, 185/2016, 215/2016 o 45/2019, o frente a reformas de reglamento autonómico que regulaban un procedimiento de lectura única, *vid.* STC 139/2017. En menor medida –podemos mencionar las SSTC 27/2000 y 96/2019– resuelven recursos de amparo frente a acuerdos de la Mesa que acordaban respecto de una iniciativa legislativa dicha tramitación. Por ello, lo novedoso de esta sentencia reside, y de ahí la especial trascendencia constitucional a que se ha hecho referencia anteriormente, en que el objeto es el no sometimiento de una solicitud de tramitación directa y en lectura única al Pleno de la Cámara, por parte del órgano facultado para ello, la Mesa, y si dicha decisión conculca el art. 23 CE, en su vertiente del *ius in officium*. Dicho de otro modo, si hasta ahora el Tribunal Constitucional se había pronunciado sobre la procedencia de tramitar una iniciativa legislativa en lectura única, con la STC 110/2019, de 2 de octubre, se

estudia si la decisión de la Mesa de no proponer al Pleno la posibilidad de decidir sobre una solicitud de tramitar directamente y en lectura única una proposición de ley supone una lesión del artículo 23 de la Constitución.

El Tribunal Constitucional desestima el recurso de amparo en cuatro fundamentos jurídicos aunque, al ser el primero un resumen de las alegaciones de las partes personadas en el procedimiento, son los fundamentos jurídicos 2, 3, y 4 los que desgranán en un –típico en las sentencias del Tribunal Constitucional– esquema que va de la exposición de la doctrina jurisprudencial aplicable al caso a la resolución concreta, mediante la subsunción a la norma y a la jurisprudencia del caso que nos atañe.

El fundamento jurídico 2 de la sentencia realiza unas consideraciones preliminares. El apartado A) de este segundo fundamento jurídico recopila, de manera sintética, la constante posición doctrinal que mantiene nuestro Alto Tribunal en la exégesis del art. 23.2 CE, que dispone, recordemos, que los ciudadanos *tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes*. Así, citando las recientes SSTC 34/2018 y 139/2017, pero también las primitivas SSTC 10/1983 y 32/1985, enfatiza en que el derecho al acceso a los cargos públicos supone también el derecho a permanecer en ellos y desempeñarlos de acuerdo con la ley –y los reglamentos parlamentarios, también, como menciona el Tribunal Constitucional– sin perturbaciones ilegítimas. Reitera, como en anteriores ocasiones, que el art. 23.2 CE constituye, en definitiva, el instrumento para garantizar el art. 23.1 CE, que reconoce a los ciudadanos el derecho de participación en asuntos públicos directamente o por medio de representantes, pues *son los representantes, justamente, quienes actualizan aquel derecho de los ciudadanos a la participación* (STC 110/2019). Y, en segundo lugar, recuerda el Tribunal Constitucional que el art. 23.2 CE no es ilimitado sino que, muy en todo lo contrario, al ser un derecho de configuración legal, se concreta en las funciones previstas en la normativa que desarrolle el citado precepto, incluyendo los reglamentos parlamentarios, pero, continúa, ello no supone *per se* que toda prescripción reglamentaria que se viole suponga una automática violación del derecho fundamental consagrado en el art. 23 CE, pues solo se consi-

derará vulnerado este artículo *si las aducidas contravenciones de las normas internas de las asambleas afectan al núcleo de los derechos y facultades de los representantes o, en otros términos, a su estatuto constitucionalmente relevante.*

En el mismo fundamento jurídico 2, el Tribunal Constitucional aborda ya el fondo de la cuestión, mediante una delimitación necesaria sobre lo que ha de ser el núcleo de la controversia, pues la demanda aduce distintas alegaciones, unas principales y otras accesorias. Zanja el Tribunal Constitucional, que la falta de audiencia previa de la Mesa a la Junta de Portavoces antes de tomar una decisión sobre la solicitud formulada por el Grupo Parlamentario Socialista, no es relevante a efectos de la resolución del recurso, toda vez que, al margen de la interpretación del art. 150 RCD (si la Mesa debió elevar directamente al Pleno o si, por el contrario, podía tener un cierto margen de interpretación en la decisión de elevar al Pleno) sí hubo una audiencia a la Junta de Portavoces con carácter previo a la resolución de la solicitud de reconsideración por parte de la Mesa, como exige el art. 31.2 RCD, lo que permitió manifestarse a los portavoces de los grupos parlamentarios. Que este trámite de la Junta se hiciera con arreglo al 31.2 RCD –para resolver la reconsideración– o al 150 RCD –para decidir sobre la solicitud de tramitación directa y en lectura única– es irrelevante, porque, como se indica, la Junta de Portavoces se reunió y se pronunció al efecto. Y esto es así, porque, trayendo a colación la jurisprudencia que emana de, entre otras, la STC 78/2016, el recurso de amparo no es el instrumento adecuado para resolver cuestiones formales, como ésta, que en ningún caso suponen lesiones reales y efectivas de los derechos fundamentales.

Resulta especialmente llamativa, por su contundencia, la posición del Tribunal Constitucional ante las alegaciones planteadas por el Ministerio Fiscal, una vez se aclara que la parte recurrente centra su súplica en cómo ejerció sus funciones la Mesa, tratando de demostrar que se extralimitó en sus funciones, bloqueando la iniciativa presentada. Entiende el Pleno del máximo intérprete de la Constitución que la posición del Ministerio Fiscal no es la correcta cuando cita el ATC 85/2006, sobre el derecho al procedimiento debido, pues este derecho, incardinado en el art. 23.2 CE, *no debe confundirse con un inexistente* «derecho» al procedimiento «preferido», como explica la STC 110/2019.

Goza de especial relevancia a efectos de entender, no tanto la posición de la Mesa, que se verá más en el fundamento jurídico 3, sino el papel que tiene el Tribunal Constitucional, el apartado c) del B) del fundamento jurídico 2. Se resuelve que nuestro Alto Tribunal tan solo debe pronunciarse sobre el reparto de atribuciones de la Mesa y del Pleno, a tenor del art. 150 RCD, cuando se solicite su tramitación en lectura única, sin que deba entrar a revisar la apreciación sustantiva hecha por la Mesa sobre la concurrencia de los supuestos que, al calor del 150 RCD, permite ejercer la facultad que dicho precepto le encomienda al órgano rector de la Cámara. La decisión de la Mesa fue de no proponer al Pleno y, en consecuencia, no dar previa audiencia a la Junta de Portavoces. Ante esta decisión, el Tribunal Constitucional no puede valorar si fue correcta la decisión, pues solo le corresponde *un «control negativo»* sobre la concurrencia o no de las condiciones *reglamentarias para ello, no siéndole dado «reemplazar la voluntad»* del órgano autor de la propuesta o la del plenario que la aprobó (por todas, la STC 96/2019, FJ 3 *in fine*). El elemento nuclear de la argumentación viene especialmente bien resumido en el final del fundamento jurídico, pues, afirma el Tribunal Constitucional, la comprensión y aplicación de las cláusulas abiertas, como son las del art. 150 RCD, no puede ser controlada por el Tribunal Constitucional, que solo podrá entrar a valorar si a la Mesa le corresponde ejercer dicha función de valoración de la existencia de las condiciones. En definitiva, el Tribunal Constitucional diferencia minuciosamente y establece que no le corresponde valorar jurídicamente si la Mesa toma una decisión de fondo conforme a Derecho, sino valorar si la Mesa actuó conforme a Derecho tomando dicha decisión en el marco del art. 150 RCD, es decir, si la Mesa estaba facultada para llevar a cabo la verificación de dichas decisiones, o, por el contrario, debía trasladar directamente al Pleno, para que tomara una decisión final sobre la solicitud de tramitación directa y en lectura única.

Resta, por ello, aclarar esta cuestión, como se hace en el fundamento jurídico 3 de la STC 110/2019. Es ahí donde el Pleno del Tribunal Constitucional construye su argumento que le encamina a la desestimación del recurso, girando en torno a dos polos: primero, que no se vulnera el art. 23.2 CE al no existir un derecho a que se someta directamente al Pleno por la Mesa una solicitud de tramitación directa

y en lectura única; y, segundo, que no hay tampoco vulneración del citado precepto de nuestra norma fundamental por apartarse de los casos precedentes, que no constituyen una costumbre parlamentaria.

Respecto del primer argumento del Tribunal Constitucional expuesto en el fundamento jurídico 3, se parte de la premisa de que al no prever nada el constituyente sobre esta especialidad procedimental, y contando con una amplia libertad de configuración en sus reglamentos, consolidada por una continuada jurisprudencia constitucional (*vid.*, por todas, la STC 139/2017), serán estos reglamentos parlamentarios los que especifiquen el cauce procedimental de esta especialidad. Y eso es precisamente lo que hace el art. 150 RCD, que atribuye solo a la Mesa la facultad de propuesta al Pleno, cuando –habiéndose tomado ya en consideración la iniciativa, si fuera una proposición de ley– concurrieran los supuestos del citado artículo del reglamento: *cuando la naturaleza [...] lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita*. La esencia de la cuestión es que no existe un derecho a un determinado procedimiento en el marco del derecho a la iniciativa legislativa, como defienden los recurrentes, alegando recentísima jurisprudencia (*v. gr.* STC 96/2019). Por el contrario, el Tribunal Constitucional razona que, sin dejar de confirmar la jurisprudencia que incardina el derecho a la iniciativa en el art. 23.2 CE, y por ello dentro del núcleo de las funciones propias del parlamentario, la posibilidad de solicitar un determinado procedimiento como vía de tramitación parlamentaria no está conectada con el pluralismo político del art. 1.1 CE, como sí lo está el debate de toma en consideración, que garantiza que se produzca una discusión acerca de la oportunidad de que una iniciativa inicie su tramitación en sede legislativa. Es decir, diferenciando esta decisión de la Mesa, de la toma en consideración por parte del Pleno, y sabiendo que la activación del art. 150 RCD solo se realizará, en lo que afecta al derecho a la iniciativa legislativa de los diputados, cuando haya tenido lugar dicho debate en sesión plenaria, la Mesa puede decidir si proponer o no al Pleno la tramitación directa. Decisión que, como afirma el Tribunal Constitucional, se enmarca en dar curso a una solicitud para la ordenación de los trabajos de la Cámara, que nada tiene que ver con el pluralismo político, y que, por ello, y al amparo del reglamento, puede ser debatido en

términos de racionalidad instrumental, y además *que bien pueden quedar sujetas, por tanto, a un primer examen y valoración de carácter objetivo a cargo del órgano rector de la cámara*, como dice la STC 110/2019, que afirma, finalmente, que *esa supervisión en nada menoscaba, en consecuencia, la posición institucional de quienes, representantes o grupos, manifestaron una tal preferencia y en nada afecta tampoco, por lo mismo, al derecho fundamental aquí invocado* [el art. 23.2 CE].

Adicionalmente, el Tribunal Constitucional entra a rebatir la tesis de los recurrentes que apuestan por una función de calificación y admisión a trámite de la Mesa en términos de estricta verificación formal. El Pleno de nuestro Alto Tribunal se sirve de una interpretación que tiene como punto de partida la naturaleza del acuerdo de la Mesa, pues no es una resolución que decida sobre la calificación y admisión a trámite de la iniciativa –de hecho, la Mesa, en su reunión de 4 de septiembre de 2018, admitió a trámite la citada proposición de ley– sino que dicha resolución se enmarca en el art. 31.1.5º RCD al disponer que la Mesa decide sobre *la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento*, esto es, conforme al art. 150 RCD, que confiere exclusivamente a la Mesa del Congreso de los Diputados la posibilidad de proponer al Pleno la adopción de dicho procedimiento. Es especialmente relevante la lectura que el Tribunal Constitucional hace de la alegación de los demandantes pues afirma que si se diera la razón a la parte recurrente, y se entendiera que la Mesa debía elevar la solicitud directamente al Pleno, se estaría sustrayendo *de facto* una facultad que el Reglamento del Congreso de los Diputados atribuye a la Mesa, la de proponer dicha solicitud al Pleno.

Pero el Tribunal Constitucional no se queda ahí, pues, tras aclarar el rol de la Mesa a partir de la dicción del art. 150 RCD, entra a valorar cómo debe actuar en dicha función que le atribuye el reglamento, sin llegar a valorar si la decisión de fondo era correcta. De nuevo, se aleja de la posición de los recurrentes, pues, apoyándose en jurisprudencia anterior (SSTC 109, 185 y 215/2016), y partiendo del carácter abierto de los supuestos de hecho que permiten tramitar una iniciativa en lectura única –*naturaleza y simplicidad de formulación*–, el Tribunal Constitucional entiende que no son valoraciones ideoló-

gicas, sino que son apreciaciones de oportunidad, que la Mesa debe realizar para cumplir con su función técnico jurídica de ordenación y racionalización del funcionamiento de la Cámara. Y es que, aunque la Constitución no lo requiera, el reglamento sí ha establecido que, a fin de garantizar una protección de las minorías ante un procedimiento extremadamente concentrado que reduce la deliberación y las posibilidades de transacción, sea la Mesa la que proponga al Pleno, y, para que esa propuesta sea adecuada, la Mesa *no puede abdicar de esta potestad de examen y objetiva ponderación de circunstancias cuando considere la oportunidad de formular su propuesta al pleno*, como afirma expresamente la STC 110/2019. Podemos afirmar, en consecuencia, que el reglamento establece un cauce especialmente garantista pues, si, como concluye el Tribunal Constitucional, la solicitud fuera vinculante, dicha garantía para las minorías que asume la Mesa, en el ejercicio de la valoración de la concurrencia de los requisitos del 150 RCD, no existiría

En segundo, y último, lugar, dentro del fundamento jurídico 3, se aborda la posible vulneración de un uso parlamentario, que los demandantes plantean, al alejarse la Mesa de un precedente en el que ésta sí decidió someter al Pleno una solicitud de tramitación directa y en lectura única de una proposición de ley de reforma de la misma Ley Orgánica 2/2012. De manera tajante, el Tribunal Constitucional recuerda que la vulneración de un uso parlamentario, por vía de la quiebra de un precedente, puede suponer una violación del 23.2 CE, pero exclusivamente en los casos que afecta al núcleo del ejercicio de la condición de parlamentario. Sin embargo, no estamos ante tal supuesto, pues, continúa, no hay limitación de derecho alguno de los diputados, al no haber, como hemos visto, un derecho a que la Mesa quede vinculada por dicha solicitud y la deba elevar al Pleno. En fin, culmina nuestro Alto Tribunal, citando su propia jurisprudencia –SSTC 215/2016 y 34/2018–, declarando que no existe norma alguna que exija a la Mesa *la sujeción a sus precedentes en relación con las decisiones sobre los procedimientos de tramitación de las iniciativas legislativas, ya que entra en juego la libertad de opción de la cámara sobre el procedimiento a seguir dentro del abanico de posibilidades que le brinda su reglamento*. Adicionalmente, el Tribunal Constitucional, sin negar la certeza de la posición de la letrada de las Cortes

Generales, que a su vez reconoce que es la primera ocasión en que la Mesa decide no proponer al Pleno una solicitud de este tipo, dentro de la facultad del art. 150 RCD, sí entiende que no se pueden enmarcar en la doctrina constitucional de los usos parlamentarios toda vez que la Mesa ejerce una facultad conferida reglamentariamente. Esto es, según asevera el Alto Tribunal, no cabría que por una hipotética costumbre de ejercicio reiterativo de una facultad –que permite, insistimos, el ejercicio o no de ésta– se cancelara el ejercicio de una de las dos acciones que dicotómicamente permite el reglamento, es decir, proponer o no proponer al Pleno. Resulta muy ilustrativo el tenor literal de la STC 110/2019, cuando dispone que no es admisible *la extinción por una supuesta desuetudo de facultades o competencias expresamente atribuidas por la norma a los órganos de las cámaras*. Todo ello, además, sin olvidar que una decisión de este tipo no encaja en los supuestos de uso parlamentario, pues no incluyen las decisiones de naturaleza técnica (por todas, SSTC 34 y 44/2018).

Queda tan solo el razonamiento de la pertinencia sobre la posible falta de motivación de la resolución de la Mesa. El Tribunal Constitucional parte de la sólida jurisprudencia al respecto que asume que la motivación respecto de resoluciones parlamentarias solo es imperativa constitucionalmente *cuando los actos controvertidos hayan sido restrictivos del ius in officium de los representantes*, como, entre otras, afirma la STC 32/2017. Como no existe una limitación de derechos, al no reconocerse un derecho a que el Pleno conozca directamente, sin mediación de la Mesa, una solicitud de tramitación directa y en lectura única, no era exigible dicha motivación. Pero es que el Tribunal Constitucional va más allá, pues asume que, al haber una amplitud conceptual en las circunstancias que han de concurrir para que se adopte la tramitación directa, la Mesa se debe formar su propio criterio, sin que tenga que motivar la adopción de una decisión –la de no proponer– que entra dentro de las opciones reglamentarias. *A fortiori*, la decisión de la Mesa fue no elevar al Pleno una solicitud de encauzar una iniciativa por un procedimiento especial, que tiene carácter excepcional como dice la STC 129/2013, y dicha decisión supuso optar por el procedimiento ordinario, que cuenta con una mayor participación de las minorías en las distintas fases de dicho *iter* parlamentario.

### III. CONCLUSIÓN

El Tribunal Constitucional sienta, en la STC 110/2019, una nueva visión sobre el procedimiento legislativo de tramitación directa y en lectura única. Hasta momentos recientes, el hecho de que las mayorías en la Mesa fueran equivalentes a las de la Cámara, implicaba la inexistencia de conflictos por la decisión adoptada –en el caso del Congreso de los Diputados, siempre había sido para proponer al Pleno la posible tramitación directa– o, si acaso, la reacción jurídica de la minoría parlamentaria, para evitar la eliminación de fases del procedimiento parlamentario que conduce a la aprobación de las leyes, y que, culminaron en recursos ante el Tribunal Constitucional, como hemos visto al inicio del apartado II del presente comentario.

Hoy día, sin embargo, la no elevación al Pleno de una solicitud, como una de las posibles decisiones de la Mesa, ha supuesto que el Tribunal Constitucional siente jurisprudencia sobre la naturaleza de dicha decisión, y se dé un enfoque que entiende que no ha lugar a vulneración de los derechos fundamentales de los parlamentarios, cuando el órgano rector de la Cámara decida el no dar curso a una solicitud de tramitación directa y en lectura única. Se une, por tanto, esta decisión a otras previas, en que se va esbozando un haz de funciones de la Mesa, que confirman que ésta, cuando así lo prevea el reglamento, puede –y debe– ir más allá que un mero estudio de la viabilidad formal, pues en ocasiones, como este caso, el reglamento empodera a la Mesa para valorar. Y, dentro de esa capacidad de valoración, poder entender que no concurren los requisitos para proponer al Pleno que decida.

Finalmente, y al no haber un uso parlamentario *contra legem* –contra reglamento, en este caso– no puede haber un vaciamiento competencial de ningún órgano que, vía reglamentaria, esté facultado para actuar ante distintos supuestos de hecho. El carácter inédito de ciertas resoluciones, por haber actuado un órgano siempre en otra dirección, pero siendo una actuación conforme al reglamento, no las hace contrarias a un uso parlamentario. Así, en ese sentido, el Tribunal Constitucional da a entender que nunca actuar dentro del margen que da el reglamento puede suponer ir contra una costumbre parlamentaria, lo cual puede dar la pauta para garantizar el ejercicio de otras opciones que, aun teniendo previsión reglamentaria, se mantienen aún inéditas.