

## EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE LECTURA ÚNICA EN LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

THE LEGISLATIVE PROCEDURE OF SINGLE READING IN THE FORAL COMMUNITY OF NAVARRE

Cristina ZOCO ZABALA  
Profesora Titular de Derecho Constitucional (UPNA)  
<https://orcid.org/0000-0003-3580-6744>

Fecha de recepción del artículo: octubre 2024

Fecha de aceptación y versión final: noviembre 2024

### RESUMEN

*Se analiza el procedimiento legislativo en lectura única en Navarra. Se evidencia el significado formal de sus presupuestos habilitantes y la singularidad de su tramitación –acuerdo preceptivo de la Mesa y Junta de portavoces– y desarrollo –presentación y aprobación de enmiendas parciales en garantía de la representación de las minorías–.*

*Se constata que la denominada «lectura única» en Navarra no es, en puridad, una sola lectura pues la votación final del conjunto del proyecto o proposición de ley por el Pleno de la Cámara se lleva a cabo previo el trámite de presentación y aprobación de enmiendas parciales al texto original.*

*Se pone de manifiesto que este procedimiento legislativo, así regulado, no alcanza el procedimiento pactado de la reforma de la LORAFNA o la actualización del Convenio Económico por lo que, en ambos casos, la autorización o rechazo por el Parlamento Foral de la solución pactada por el Gobierno de la Nación y la Diputación Foral sin tramitación y aprobación de enmiendas afecta a su legitimidad democrática.*

*Se verifica el acrecentamiento progresivo de este procedimiento abreviado, al paso de la consolidación de los temas que configuran la identidad de la Comunidad Foral de Navarra; también la progresiva inserción de la urgencia en el procedimiento legislativo en lectura única, y –en menor*

*medida–, en proyectos de ley tramitados en lectura única cuya urgencia deriva de decretos-leyes; también se constata la coexistencia de la lectura única con otras especialidades en el procedimiento legislativo navarro: aprobación de cuentas generales, o requerimiento de preceptiva mayoría absoluta racione materiae.*

*Palabras clave: lectura única, aprobación por mayoría absoluta, urgencia, procedimiento legislativo.*

### ABSTRACT

*The legislative procedure in a single reading in Navarre is analysed. The formal meaning of its enabling budgets and the uniqueness of its processing – agreement of the Board and the Spokespersons’ Committee – and development – presentation and approval of partial amendments to guarantee the representation of minorities – are made evident.*

*It is noted that the so-called “single reading” in Navarre is not, strictly speaking, a single reading, since the final vote on the entire bill or proposition of law by the Plenary of the Chamber is carried out prior to the procedure of presentation and approval of partial amendments to the original text.*

*It is clear that this legislative procedure, thus regulated, does not reach the agreed procedure of the reform of the LORAFNA or the update of the Economic Agreement, so that, in both cases, the authorization or rejection by the Foral Parliament of the solution agreed by the Government of the Nation and the Foral Council without processing and approval of amendments affects its democratic legitimacy.*

*The progressive increase in this abbreviated procedure is verified, as the issues that make up the identity of the Autonomous Community of Navarre are consolidated; also the progressive insertion of urgency in the legislative procedure in single reading, and – to a lesser extent –, in bills processed in single reading whose urgency derives from Decree-Laws; the coexistence of single reading with other specialties in the Navarrese legislative procedure is also noted: approval of General Accounts, or requirement of mandatory absolute majority racione materiae.*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA LECTURA ÚNICA: DE LA COMISIÓN DE URGENCIA NORMATIVA AL PLENO. III. PRESUPUESTOS HABILITANTES DE LA TRAMITACIÓN

DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LECTURA ÚNICA: SIGNIFICADO FORMAL. 3.1. *Naturaleza del proyecto o proposición de ley que lo aconseje.* 3.2. *Simplicidad de formulación del proyecto o proposición de ley.* IV. ACUERDO DE TRAMITACIÓN DE LA MESA Y JUNTA DE PORTAVOCES. V. PRESENTACIÓN DE ENMIENDAS AL ARTICULADO. VI. LA DECLARACIÓN DE URGENCIA EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LECTURA ÚNICA. VII. LA LECTURA ÚNICA Y EL REQUERIMIENTO DE VOTACIÓN POR MAYORÍA ABSOLUTA RATIONE MATERIAE. VIII. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

En el derecho parlamentario español, estatal y autonómico, la lectura única constituye una especialidad en el procedimiento legislativo que permite prescindir de la fase de análisis y debate del proyecto o proposición de ley en comisión cuando su naturaleza o la simplicidad de su formulación lo aconseje<sup>1</sup>. En aras de la autonomía reglamentaria y organizativa que la Constitución y los estatutos de autonomía reconocen a las Cortes Generales y a los Parlamentos autonómicos, respectivamente, este procedimiento se regula, con diferentes matices, en lo relativo a las condiciones de su admisión a trámite y debate ante el Pleno de la Cámara.

El Reglamento del Parlamento de Navarra determina que la Mesa de la Cámara, de acuerdo con la Junta de Portavoces, podrá acordar que un proyecto o proposición se tramite directamente y en lectura única cuando la «naturaleza» o «simplicidad de formulación» lo aconseje (art. 179.1 del Reglamento del Parlamento de Navarra, RPN)<sup>2</sup>. A diferencia del procedimiento legislativo estatal en lectura única o de algunos autonómicos, el Reglamento del Parlamento de Navarra condiciona la tramitación directa y en lectura única del proyecto o la proposición de ley al acuerdo de la Junta de Portavoces junto con el de la Mesa sin que sea suficiente con que aquella sea oída; también permite la presentación de enmiendas al articulado por los grupos parlamentarios para ser debatidas en la sesión plenaria de aprobación del texto legislativo sin que ello resulte posible en el Senado, o en algunos otros de ámbito autonómico<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Si bien el Reglamento del Congreso de los Diputados (art. 150) y la generalidad de los Reglamentos de los parlamentos autonómicos describen la lectura única como especialidad en el procedimiento legislativo, excepcionalmente el Reglamento del Senado la identifica como procedimiento legislativo especial (art. 129).

<sup>2</sup> El actual Reglamento del Parlamento de Navarra fue aprobado por Acuerdo del Pleno de 16 de marzo de 2023 y publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra nº 49, de 24 de marzo de 2023.

<sup>3</sup> El apartado 2º del art. 179 RPN precisa que adoptado el acuerdo de tramitación directa y en lectura única del proyecto o proposición de ley por la Mesa y Junta de Portavoces, «la Mesa ordenará la apertura del plazo de enmiendas, que no podrán ser a la totalidad y se presentarán ante la misma, que procederá a su calificación, y que finalizará, salvo que la Mesa fije un plazo distinto, a las doce horas del día anterior a la celebración del Pleno en que haya de debatirse. También se admitirán a trámite las enmiendas «in voce» que presenten los Grupos Parlamentarios que representen, al menos, a la mayoría de las y los

El procedimiento legislativo directo y en lectura única en el Pleno de la Cámara se reguló por primera vez en el Reglamento del Parlamento de Navarra de 12 de junio de 1985<sup>4</sup>. A partir de este momento, los proyectos de ley tramitados por el procedimiento legislativo en lectura única en la desaparecida Comisión «de Urgencia Normativa» (Reglamento Provisional de 1982)<sup>5</sup> se debatieron en una sola lectura ante el Pleno de la Cámara. El Reglamento precisó, sin embargo, de tres supuestos habilitantes de naturaleza formal no simultáneos para tramitar el asunto por este procedimiento especial que la Mesa y la Junta de Portavoces debían valorar: la «simplicidad de formulación», «naturaleza» del proyecto de ley que aconseje su tramitación, o su previsión reglamentaria.

Tras la eliminación de la previsión reglamentaria para tramitar asuntos en lectura única *ratione materiae* (Reglamento Parlamentario de 1995)<sup>6</sup> fue creciente el incremento de asuntos tramitados por esta especialidad en el procedimiento legislativo —en línea con el arraigo de los asuntos relativos a la cuestión de Navarra— así como la tendencia a insertar en él el procedimiento de urgencia<sup>7</sup>. E igualmente en aquellos

---

miembros de la Cámara, antes de iniciarse el debate en el Pleno». El apartado 3º explicita que «la sesión plenaria comenzará con la votación sobre la tramitación o no del proyecto de ley foral en lectura única. La no aprobación de la tramitación en lectura única supondrá la tramitación del proyecto de ley foral por el procedimiento ordinario. En el caso de que el Pleno aprobara dicha tramitación, se procederá al debate del proyecto de ley foral conforme a las reglas establecidas para los de totalidad, correspondiendo a cada Grupo Parlamentario un solo turno en el que, en su caso, defenderá todas sus enmiendas. En dicho debate interviendrá en primer lugar quien proponga la iniciativa, quien tras las intervenciones dispondrá de un turno de réplica cuya duración no excederá de diez minutos. Finalizado el debate, salvo que algún Grupo Parlamentario solicite votación separada por enmiendas o grupos de enmiendas, la Presidencia someterá a una única votación la totalidad de las enmiendas al articulado formuladas por cada Grupo Parlamentario por el orden de su presentación. Por último, se someterá el conjunto del texto, con la incorporación de las enmiendas que hubieran sido aprobadas, a una sola votación. Si el resultado de la votación es favorable, el texto quedará aprobado. En caso contrario, quedará rechazado».

<sup>4</sup> Aprobado por Acuerdo del Pleno de 12 de junio de 1985 (BOPN nº 21, de 20 de junio de 1985).

<sup>5</sup> Aprobado por Acuerdo del Pleno de 30 de marzo de 1982 (BOPN nº 20, de 22 de abril de 1982).

<sup>6</sup> Aprobado por Acuerdo del Pleno de 2 de febrero de 1995 (BOPN nº 10, 11.02.1995).

<sup>7</sup> Este acrecentamiento de la lectura única se evidencia, por primera vez, en la VIII legislatura 2011-2015 en la que se aprueban 58 leyes tramitadas en lectura única de las 126 leyes totales, Esparza Oroz, 2015, p. 14. Esta tendencia continuará en la IX legislatura (2015-2019) y X Legislatura (2019-2023). En la IX Legislatura se tramitarán 49 leyes en

casos en que la Cámara acordare la tramitación como proyecto de ley de decretos-leyes<sup>8</sup>. En la última década, la lectura única también coexiste con otra especificidad que incide en el acuerdo de aprobación *ratione materiae*: el requerimiento de preceptiva mayoría absoluta.

Desde los primeros años de regulación, la lectura única ha originado discrepancias que se han mostrado en el debate político de aprobación plenaria de la ley, pues los acuerdos de tramitación en lectura única de la Mesa y Junta de Portavoces no se publican, y el acuerdo del Pleno de la Cámara no se sigue de un debate sobre su tramitación de conformidad con los presupuestos habilitantes<sup>9</sup>; divergencias que han surgido, sin embargo, de una identificación a nuestro juicio desfigurada de los presupuestos habilitantes de tramitación de la iniciativa en lectura única –*naturaleza* del proyecto o proposición de ley o la *simplicidad* de su formulación– con la urgencia o perentoriedad de la aprobación de la iniciativa, simplicidad técnica, irrelevancia *ratione materiae*, ausencia de preceptivas mayorías de aprobación, o

---

lectura única de la totalidad (106), de las que 5 leyes lo serán por el procedimiento de urgencia, Doménech Alegre, 2020, p. 14. En la X legislatura (2019-2023) el número de asuntos tramitados en lectura única (61) supera a los que se han tramitado por el procedimiento ordinario (46). También se incrementa su tramitación por el procedimiento de urgencia que se adopta en 60 leyes forales (38 proyectos de ley foral y 22 proposiciones de ley foral), frente a 47 leyes forales que mantienen los plazos ordinarios de tramitación (34 proyectos de ley foral y 13 proposiciones de ley foral), Doménech Alegre, 2024, p. 14. De todas ellas, 17 se tramitan por el procedimiento de urgencia.

<sup>8</sup> En la X legislatura (2019-2023) se implementará, por primera vez, la tramitación en lectura única de los proyectos de ley para convertirlos en ley por el procedimiento de urgencia, consecuencia de decretos-leyes: Ley Foral 6/2020, de 6 de abril, por la que se aprueban medidas urgentes para responder al impacto generado por la crisis sanitaria del coronavirus (COVID-19), BOPN nº 42, 7 de abril de 2020, DSPN LEG10 PLEN núm 28, SP 27 de 3-04-2020, p. 4; Ley Foral 7/2020, de 6 de abril, por la que se aprueban medidas urgentes para responder al impacto generado por la crisis sanitaria del coronavirus (COVID-19), BOPN nº 42, 7 de abril de 2020, DSPN LEG10 PLEN núm 28, SP 27 de 3-04-2020, p. 4; Ley Foral 14/2020, de 1 de septiembre, (BOPN núm 88, 21.08.2020), DSPN LEG10 PLEN núm 41, SP 40 de 27-08-2020.

<sup>9</sup> Tras la primera regulación del procedimiento legislativo especial en lectura única (RPN 1985) algunos representantes políticos defenderán un debate previo al acuerdo del Pleno de la Cámara de tramitación en lectura única de la Ley Foral 19/1985, de 27 de septiembre, de modificación de la Ley Foral sobre medidas de saneamiento de las Haciendas de las entidades locales de Navarra (BOPN. Núm. 29, de 28.09.85), DSPN LEG 1 PLEN núm 45, SP 14, de 18-09-1985, p. 55.

brevedad<sup>10</sup>. Pues opinamos que la *naturaleza* del proyecto o proposición de ley o la *simplicidad* de su formulación son dos supuestos habilitantes distintos y alternativos que tienen un significado formal. De la interpretación deducimos que en un caso –*naturaleza* del proyecto o proposición de ley– van a lectura única aquellas iniciativas fruto del acuerdo político-parlamentario negociado por los grupos suficientes que, por las razones que fuere, erróneamente o no, estiman que una vez acordado en todos sus aspectos procede tramitar su aprobación como ley por dicho procedimiento legislativo. También identificamos este presupuesto con la especialidad de algunas leyes estatales cuyo contenido resulta del acuerdo previo entre el Gobierno de la Nación y la Diputación Foral –en evocación histórica de las leyes de 1839 y 1841– y aprobación o rechazo por el Parlamento Foral (así la reforma de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) y Ley de Actualización del Convenio Económico). Sin embargo, observamos que estas leyes no se tratan como lectura única, por lo menos en el sentido del art. 179 RPN, en tanto que el contenido acordado entre ambos Gobiernos

---

<sup>10</sup> Hasta el año 2007, la tramitación de los asuntos en lectura única generará una fuerte contestación por algunos representantes en los debates parlamentarios de aprobación por considerar que la simplicidad de formulación o especial naturaleza de la iniciativa legislativa se identifica con la urgencia o premura de resolución, o por argüir que los asuntos precisan de reflexión o un debate sosegado. Algunos representantes señalarán que la tramitación en lectura única de la Ley Foral 3/1990, de 3 de abril, de creación de una sociedad pública para la realización de las actividades relacionadas con la participación de la Comunidad Foral de Navarra en la Exposición Universal Sevilla 1992 y aprobación de una inversión global de 700 millones de pesetas para financiar dicha participación (BOPN núm. 20. de 02.04.90) se identifica más con la urgencia que con la simplicidad, DSPN LEG 2 PLEN núm 58, SP 41, de 29-03-1990, pp. 23 y 24. Otro representante señalará que la tramitación de la Ley Foral 5/1992, de 14 de abril, por la que se modifica la Ley Foral 12/1986, de 11 de noviembre, de ordenación del territorio por el procedimiento en lectura única (BOPN núm 24 de 15.04.92) no permite la reflexión ni el consenso, DSPN LEG3 PLEN núm 21, SP 13, de 07-04-1992, p. 21.

Algunos representantes políticos identificarán la tramitación en lectura única de la Ley Foral 6/2004, de 9 de junio, de creación del Colegio Oficial de Dietistas-Nutricionistas de Navarra con la urgencia y celeridad en su aprobación, DSPN LEG6 PLEN núm 23, SP21 de 03-06-2004, p. 18, y la tramitación por el mismo procedimiento legislativo de la Ley Foral 12/2005, de 22 de noviembre, de construcción y explotación de las infraestructuras de interés general de la zona regable del Canal de Navarra (BOPN nº 122, 23.11.05) con la brevedad, urgencia, o simplicidad sustantiva o técnica, DSPN LEG6 PLEN núm 59, SP51 de 10-11-2005, pp. 7, 12 y 24.

precisa de la autorización o rechazo del Parlamento Foral, bien que desprovisto de la fase de enmiendas al articulado. Sería preciso que el proceso de reforma de la LORAFNA o la Actualización del Convenio Económico permitan la presentación de enmiendas y su aprobación por el Parlamento de Navarra, teniendo en cuenta que la resolución de Parlamento Foral en ambos casos adquiere validez jurídico-administrativa mediante su aprobación por las Cortes Generales.

La naturaleza formal del segundo presupuesto habilitante –la simplicidad de formulación– se interpreta en el sentido de que van a lectura única aquellos procedimientos cuyo objeto de decisión requiere formalmente de norma con rango de ley para un contenido predeterminado, lo que excluye cualquier tramitación distinta a su aprobación o rechazo de plano, sin posibilidad de enmiendas, bien de totalidad, bien al articulado.

## II. LA LECTURA ÚNICA EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO: DE LA COMISIÓN DE URGENCIA NORMATIVA AL PLENO

La tramitación y aprobación en lectura única se reguló inicialmente en el Reglamento del Parlamento de Navarra de 12 de junio 1985. Hasta entonces, el Reglamento provisional de 30 de marzo de 1982 permitía la tramitación y aprobación de proyectos de ley en lectura única a través de la llamada Comisión «de Urgencia Normativa» –o la Comisión Permanente, en su caso–, cuando razones de perentoriedad lo exigieren<sup>11</sup>. El trámite se sustanciaba en dicha

---

<sup>11</sup> Los arts. 147 y 148 del Reglamento Provisional regularán el procedimiento que permite a la Diputación Foral mediante acuerdo por unanimidad, remitir al Parlamento Foral Proyectos de Norma con la indicación de que su tramitación se lleve a cabo en la Comisión de Urgencia Normativa. Así mismo, el Reglamento permitirá que esta función legislativa pueda ser asumida por la Comisión Permanente en el tiempo comprendido entre los periodos ordinarios de sesiones: «Corresponde la Comisión Permanente el derecho a ejercitar el derecho a convocar sesiones extraordinarias durante el tiempo comprendido entre periodos de sesiones, y asumir las facultades que, en la tramitación de los Proyectos de Norma por la Comisión de Urgencia Normativa, atribuyen a esta los arts. 147 y 148 del Presente Reglamento» (art. 65.2). «Una vez disuelta la Cámara, la Comisión Permanente asumirá, de forma automática, las funciones de la Mesa, de la Junta de Portavoces, y del Pleno y Comisiones del Parlamento Foral» (art. 65.3).

comisión por lo que disponía de competencia legislativa plena y no requería de posterior trámite en el Pleno de la Cámara<sup>12</sup>.

El Reglamento del Parlamento de Navarra de 1985 suprime la Comisión de Urgencia Normativa, de modo que el trámite de lectura única para proyectos de ley se atribuye al Pleno (art. 153.1 RPN). No obstante, el mismo precepto faculta al Pleno de la Cámara para acordar la tramitación de los proyectos de ley en lectura única «en su caso, ante una Comisión»<sup>13</sup>, lo que contrasta con la especialidad en el procedimiento legislativo regulada en la sección siguiente del mismo capítulo, «De la delegación de la competencia legislativa en Comisiones» (art. 154.1 RPN)<sup>14</sup>, y cuyas condiciones son diferentes que la tramitación en comisión del art. 153.1 RPN: precisa del acuerdo de la mayoría de 2/3 del Pleno de la Cámara (no de la mayoría del Pleno de la Cámara), extiende la posibilidad de delegación a las proposiciones de ley (no solo los proyectos de ley), y la prohíbe para determinadas materias (Ley Foral de Presupuestos y Proyectos o Proposiciones a los que hace el art. 20.2 LORAFNA). A partir de la modificación del Reglamento de la Cámara (2 de febrero de 1995) se suprime la referencia al acuerdo de tramitación en comisión como alternativa de la especialidad en lectura única ante el Pleno, de modo que la delegación de la competencia legislativa en comisiones, y la tramitación del asunto en lectura única serán diferentes especialidades en el procedimiento legislativo<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Razquin Lizarraga, 1986, p. 323. Se trata de los proyectos de ley para la concesión de créditos, créditos extraordinarios, suplementos de crédito, o avales no previstos en los presupuestos vigentes que no puedan demorarse para el año siguiente (arts. 48 de la actual Ley 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra, y art. 44 de la derogada la Ley Foral 8/1988, de 26 de diciembre, de la Hacienda Pública de Navarra). En los apartados 1.1 y 1.2 del Anexo I de este trabajo se enumeran todas las leyes que fueron aprobadas por la Comisión de Urgencia y por la Comisión Permanente antes de la aprobación del Reglamento del Parlamento de Navarra de 12 de junio de 1985. En el apartado 1.3 del mismo Anexo se enumeran las leyes con idéntico objeto que son tramitadas por el procedimiento legislativo especial directo y en lectura única a partir de la aprobación del Reglamento de 12 de junio de 1985.

<sup>13</sup> Sección 5ª («De la tramitación de un proyecto de ley foral en lectura única») del capítulo III («De las especialidades en el procedimiento legislativo») del Reglamento de 12 de junio de 1985.

<sup>14</sup> Sección 6ª («De la delegación de la competencia legislativa en las Comisiones») del capítulo III («De las especialidades en el procedimiento legislativo») del Reglamento de 12 de junio de 1985.

<sup>15</sup> Arts. 155.1 y 156 RPN de 1995.

No obstante, se mantiene la atribución genérica en favor de la Comisión Permanente, para «ejercer todas las funciones de la Cámara» «por razones de extraordinaria y urgente necesidad»<sup>16</sup>. A nivel estatal, ello contrasta con la Diputación Permanente que carece de competencias legislativas a excepción de la decisión sobre la convalidación o derogación de los decretos-leyes aprobados por el Gobierno, así como sobre el acuerdo para su tramitación como proyectos de ley para ser convertidos en ley por el procedimiento de urgencia (art. 78.2 CE).

En el ámbito autonómico, los Reglamentos de los Parlamentos extienden la función de la Diputación Permanente al control de la legislación delegada e, incluso, a las «funciones que resulten adecuadas» por razones de urgencia o extraordinaria necesidad; también pormenorizarán sobre la posibilidad de presentar recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencias, o la autorización de suplementos o complementos de crédito por razones de urgencia<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> El art. 65.3 del Reglamento provisional de 1982 de 30 de marzo de 1982 establecerá que la Comisión Permanente «asumirá, de forma automática, las funciones de la Mesa, la Junta de Portavoces, y del Pleno y Comisiones del Parlamento Foral». A partir de ese momento, los diferentes Reglamentos del Parlamento de Navarra señalarán que «en los casos de expiración del mandato del Parlamento» la Comisión Permanente «podrá ejercer, por razones de extraordinaria y urgente necesidad, todas las funciones de la Cámara» (arts. 64.1 RPN de 1985, 66.1 RPN de 1995, 67,1 RPN de 2007, 68.1 RPN de 2011, y art. 78.1 RPN de 2023). La Comisión Permanente aprobó la Ley Foral 16/2007, de 4 de mayo, por la que se establecen medidas a favor de los afectados por las inundaciones producidas en la Comunidad Foral de Navarra en los meses de marzo y abril del presente año 2007 (BOPN nº 43, de 7.05.07), y la Ley Foral 17/2007, de 16 de mayo, por la que se establecen medidas a favor de los afectados por las inundaciones producidas en la zona norte de la Comunidad Foral de Navarra durante la primera semana del mes de mayo del presente año (BOPN nº 45, de 18.05.07).

<sup>17</sup> El art. 29.3 del Estatuto de Autonomía para Asturias (LO 7/1981, de 30 de diciembre de Estatuto de Autonomía para Asturias) establece que la Diputación Permanente representará a la Junta General del Principado cuando no esté reunida o haya expirado su mandato. El Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias (BOPA nº 70, 13.04.2023) determina que la Diputación Permanente velará por los poderes de la Cámara entre periodos de sesiones y podrá solicitar la convocatoria de sesiones extraordinarias de la Cámara (art. 84 a.); también podrá llevar a cabo «las competencias de la cámara que resulten adecuadas» en casos de urgencia o extraordinaria necesidad (art. 84.b). El art. 103.3 de la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (LO 2/2007, de 19 de marzo) determina que la Diputación Permanente podrá convocar sesiones extraordinarias en los lapsos de tiempo fuera de los periodos de sesiones. El art. 58 del Reglamento del Parlamento de Andalucía (BOPA nº 566, 04.05.2021) pormenoriza que la Diputación Permanente vela-

rá por los poderes de la Cámara cuando el Parlamento no esté reunido por vacaciones, haya sido disuelto o haya expirado el mandato parlamentario. El Reglamento de las Cortes de Aragón (BOA núm. 235, de 11 de diciembre de 2017) determina que la Diputación Permanente velará por los poderes de las Cortes de Aragón durante el tiempo en que no estén reunidas, haya expirado su mandato o hayan quedado disueltas (art. 99.1) y le atribuye otras funciones específicas como el ejercicio del control de la legislación delegada (art. 99.1 a), o el acuerdo por mayoría absoluta de sus miembros, para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, y la personación en los conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional (art. 99.1 e). El Estatuto de Autonomía para Cantabria (LO 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria) determina que habrá una Diputación Permanente en los periodos entre sesiones ordinarias y cuando haya expirado el mandato parlamentario. El Reglamento del Parlamento de Cantabria (BOPCA n.º 142, 13.06.2012) señala que corresponde a la Diputación Permanente velar por los poderes del Parlamento cuando no esté reunido (art. 59.a), convocar sesiones extraordinarias fuera de los periodos ordinarios de sesiones (art. 59 b.), o ejercer el control de la legislación delegada en casos de disolución o expiración del mandato parlamentario (art. 59 c.), o aprobar suplementos de créditos o créditos extraordinarios por razón de urgencia y necesidad justificada (art. 59 d.). El art. 11.5 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (LO 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha) determina que la Diputación Permanente ejercerá funciones en los periodos entre sesiones y cuando hubiese expirado el mandato de las Cortes. El Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha (BOCCLM n.º 133, de 16.10.1997, última modificación, BOCCLM núm. 14, 08.09.2023) señala que corresponde a la Diputación Permanente velar por los poderes de la Cámara, entre los periodos de sesiones ordinarias y cuando hubiera expirado el mandato de las Cortes (art. 68). En los casos de expiración del mandato parlamentario le corresponde, entre otras funciones, ejercer el control de la legislación delegada y autorizar presupuestos y créditos extraordinarios en las condiciones establecidas en el art. 68.d del Reglamento. El art. 23.5 del Estatuto de Autonomía de Castilla León (LO 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León) determina que la Diputación Permanente podrá convocar sesiones extraordinarias. En el mismo sentido que el Reglamento andaluz, el art. 56.1 a. del Reglamento de las Cortes de Castilla y León (BOCCYL n.º 132, de 05.03.1990, última modificación, de 25 de noviembre de 2015, BOCCYL n.º 230, de 27.11.2015) determina que la Diputación Permanente velará por los poderes de la Cámara desde la terminación del mandato parlamentario y desde la disolución de las Cortes hasta que se constituyan las nuevas (art. 56.1 a.), o en los periodos de vacaciones parlamentarios (art. 56.1 b). En los casos de disolución o expiración del mandato parlamentario podrá ejercer el control de la legislación delegada (art. 56.2 a.), o podrá acordar la interposición de recursos de inconstitucionalidad o el planteamiento por la Junta de Castilla y León de conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional (art. 56.2 c). También podrá convocar sesiones extraordinarias de las Cortes en tiempo de vacaciones parlamentarias (art. 56.3), o desempeñar cualquier otra función que le asigne el Reglamento o las leyes (art. 56.4). En el mismo sentido que el art. 58 del Reglamento andaluz se manifiesta el art. 58.4 de la LO 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. El art. 66.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 22 de diciembre de 2005 (DOGC núm. 4553, de 18.01.2006), expresa que la Diputación Permanente velará por los poderes de la Cámara en los periodos entre sesiones, y puede convocar al Parlamento por acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros. El apartado 2º pormenoriza que expirado el mandato parlamentario podrá ejer-

cer, entre otras funciones, el control de los decretos-leyes y decretos legislativos (art. 66.2 d.), las funciones parlamentarias en materia de constitucionalidad y conflictos de competencia o autorizar, a petición del Gobierno, por mayoría absoluta de sus miembros, la concesión de suplementos de crédito o créditos extraordinarios por razón de urgencia y necesidad justificada, si lo exige la conservación del orden, la calamidad pública o una necesidad financiera urgente o de otra naturaleza (art. 66.2 e.), o ejercer las funciones parlamentarias en materia de constitucionalidad y conflictos de competencia (art. 66.2 f.). El art. 12.1 de la LO 1/1981, de 6 de abril, de del Estatuto de Autonomía para Galicia, delega en el Reglamento del Parlamento de Galicia (última modificación, BOPG núm. 26, de 8.10.2020), la regulación de las funciones de la Diputación Permanente. El art. 55.1 del Reglamento establece que este órgano velará por los poderes de la Cámara cuando el mandato parlamentario esté expirado, el Parlamento esté disuelto, o no se encuentre reunido por vacaciones y, de modo especial, ejercerá, entre otras funciones, el control de la función delegada (art. 55.1.2º), o autorizará presupuestos extraordinarios, suplementos de crédito o créditos extraordinarios por razón de urgencia o necesidad justificada (art. 55.1.5º) así como ampliaciones o transferencias de crédito, cuando lo exija la conservación del orden, una calamidad pública o una necesidad financiera urgente de otra naturaleza (art. 55.1. 6º), entre otras funciones. El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (LO 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid) señala que la Diputación Permanente velará por los poderes de la Cámara y ejercerá aquellas funciones que le estén conferidas por el Reglamento (art. 14.2). Por su parte, el art. 82 del Reglamento de la Asamblea de Madrid de 7 de febrero de 2019 (BOCM nº 45, 22.02.2019) regula variadas funciones de la Diputación Permanente entre las que se encuentra la posibilidad de recurrir la inconstitucionalidad de las normas (art. 82.c). No regula la función de convalidación de los Decretos-leyes, pues dicha fuente del ordenamiento estatal no ha sido aprobada en el Estatuto de la Asamblea de Madrid. Sin embargo, pormenoriza que la Diputación Permanente controlará la legislación delegada (art. 82.e) y realizará cuantas funciones le encomiende el Estatuto y el Reglamento (ar. 82.f). El art. 28.3 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (LO 4/1982, de 9 de junio) determina que la Diputación Permanente, elegida de entre sus miembros por la Asamblea Regional, asumirá las funciones de ésta cuando no esté reunida o haya expirado su mandato. El art. 68.1 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia (BORM núm. 100, de 3 de mayo de 2019. Última reforma parcial, BORM nº 279, de 2.12.2021), determina que la Diputación Permanente velará por los poderes de la Cámara y resolverá los asuntos que no admitan aplazamiento. El apartado 2º le atribuye la función de convalidación de los Decretos- leyes cuando el mandato de la Asamblea de Murcia haya expirado. El art. 27.1 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (LO 3/1979, de 18 de diciembre) determina que el Parlamento elegirá de entre sus miembros una Diputación Permanente (art. 27.1) que podrá solicitar a la Cámara la posibilidad de reunirse con carácter extraordinario (art 27.3). Por su parte, los apartados 3º y 4º del art. 66 del Reglamento del Parlamento Vasco (BOPV nº 121, 08.07.2011) establecen que la Diputación Permanente será convocada para llevar a cabo aquellos asuntos que correspondan al Pleno y no admitan aplazamiento. El art. 18. 5 *in fine* del Estatuto de Autonomía de la Rioja (LO 3/1982, de 9 de junio) determina que la Diputación Permanente podrá solicitar la convocatoria de sesiones extraordinarias del pleno en periodos entre sesiones. De conformidad con el art. 52.1 del Reglamento del Parlamento de la Rioja de 10 de abril de 2011 (BOPR nº 95, 18.04.2001, última reforma BOPR n.º 258, serie A, de 26 de enero de 2023) corresponde a la Diputación Permanente velar por los poderes de la Cámara cuando no esté reunida, esté disuelta o ex-

En el mismo sentido que la Comunidad Foral de Navarra, el Reglamento de la Asamblea de Extremadura determina que la Diputación Permanente podrá asumir todas las funciones de la Cámara<sup>18</sup>.

### III. PRESUPUESTOS HABILITANTES DE LA TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LECTURA ÚNICA: SIGNIFICADO FORMAL

En línea con la generalidad de la normativa estatal y autonómica, el Reglamento del Parlamento de Navarra establece que las proposiciones o proyectos de ley se podrán tramitar directamente y en lectura única *cuando su naturaleza lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita* (art. 179.1 RPN)<sup>19</sup>.

pire su mandato. Además, establece mayoría absoluta para el ejercicio de otras funciones que se detallan: «a) Acordar la celebración de la sesión extraordinaria del Parlamento. b) Ejercer el control de la legislación delegada en el Gobierno de La Rioja, a que se refiere el artículo 19.3 del Estatuto de Autonomía. c) Interponer recursos de inconstitucionalidad y personarse ante el Tribunal Constitucional, en supuestos de urgencia. d) Resolver en lectura única sobre mociones o proposiciones no de Ley propuestas por cualquier Grupo Parlamentario y relativas a asuntos de urgente e inaplazable decisión». Del mismo modo, la Diputación Permanente podrá ejercer otras funciones que se pormenorizan en el Reglamento por acuerdo de la mayoría de 3/5 de los parlamentarios: «a) Aprobar suplementos de créditos y créditos extraordinarios, a petición del Gobierno, por razón de urgencia y de necesidad justificada. b) Autorizar ampliaciones o transferencias de crédito cuando lo exijan la conservación del orden, una calamidad pública, o una necesidad financiera perentoria y urgente de otra naturaleza». Finalmente, el art. 52.3 establece que la Diputación Permanente conocerá también de todo lo referente a la inviolabilidad parlamentaria y cumplirá cualesquiera otras funciones que le encomiende el presente Reglamento, en línea con lo establecido por el Reglamento de la Asamblea de Madrid, o efectuará cuantas elecciones, designaciones y nombramientos de personas correspondan al Parlamento, siempre que concurren razones de urgencia y necesidad (art. 52.4).

<sup>18</sup> El art. 19.1 del Estatuto de Autonomía de Extremadura (LO 1/2011, de 28 de enero) delega en el Reglamento de la Asamblea de Extremadura (DOE n° 131, 08.07.2008) la regulación de las funciones de la Diputación Permanente. El art. 110 del Reglamento establece que la Diputación Permanente «asumirá todas las funciones de la Cámara».

<sup>19</sup> De forma excepcional, algunos reglamentos autonómicos adicionan la urgencia como tercer supuesto habilitante para la tramitación del asunto en lectura única. En este sentido, el Reglamento del Parlamento Vasco, únicamente permite la tramitación directa y en lectura única ante el Pleno o la comisión de un tipo de iniciativas –proyectos de ley– y añade «circunstancias de carácter extraordinario y razones de urgente necesidad» como tercer presupuesto habilitante, siempre que no afecte «al ordenamiento de las instituciones de la Comunidad Autónoma, al régimen jurídico de las instituciones forales, al régimen electoral, o a los derechos, deberes o libertades de la ciudadanía» (art. 163.3). Otros Reglamentos introducen prohibiciones *ratione materiae* o proscriben ciertas iniciativas legislativas de su tramitación en lectura única. En este sentido, el Reglamento de la Asamblea de Madrid

De forma excepcional, el Reglamento del Parlamento de Navarra establece diferentes condiciones de tramitación y aprobación en lectura única en el Pleno para la aprobación de las Cuentas Generales de Navarra<sup>20</sup>. El art. 178.3 RPN faculta a la Mesa –oída la Junta de Portavoces– para decidir sobre la tramitación en lectura única del detalle de ingresos y gastos del sector público de Navarra sin requerir el acuerdo de la Junta de portavoces o del Pleno de la Cámara. Así mismo, la Diputación Foral presentará el proyecto de ley a la Cámara para su aprobación o rechazo previo el análisis del dictamen de la Cámara de Comptos sin trámite posterior de enmiendas al articulado<sup>21</sup>.

El Tribunal Constitucional ha identificado la simplicidad de formulación con «la comprensión, sencillez e inteligibilidad de su estructura, contenido y lenguaje» del proyecto o proposición<sup>22</sup>. También ha considerado que los presupuestos habilitantes permiten un amplio margen de interpretación y aplicación por lo que ni la relevancia

---

proscribe la tramitación en lectura única de la iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos; también contiene prohibiciones *ratione materiae*: proyectos y proposiciones de ley de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, y proyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid (art. 169.1).

<sup>20</sup> Antes de la aprobación del Reglamento del Parlamento de Navarra de 12 de junio de 1985, el Grupo Parlamentario «Unión del Pueblo Navarro» presentará una enmienda de adición al art. 151.2 bis para incluir la convocatoria de sesiones informativas que permitirán a los miembros de la Comisión de Economía y Hacienda plantear cuestiones aclaratorias sobre el dictamen (enmienda n° 138). La enmienda precisará que estarán legitimados para solicitar sesiones informativas tanto la Diputación Foral, como dos grupos parlamentarios, o la quinta parte de los miembros de la Comisión de Economía y Hacienda del Parlamento. La enmienda se basará en la necesidad de esclarecer las cuestiones que el texto pueda plantear: «se trata de reglamentar la posibilidad de que se produzca una explicación de las dudas que plantee tanto el Proyecto de Ley de Cuentas Generales, como el dictamen de la Cámara de Comptos». Esta enmienda no se aprobará, finalmente. Sin embargo, el apartado 2° del art. 154 del Reglamento de 2 de febrero de 1995 incorporará la convocatoria del presidente de la Cámara de Comptos para explicar a los miembros de la comisión el balance de gastos e ingresos de la Comunidad Foral de Navarra: «Una vez que la Cámara de Comptos haya emitido su dictamen, éste será remitido por conducto de su Presidente a la Mesa de la Cámara, la cual ordenará la publicación del mismo en el Boletín Oficial del Parlamento y convocará a la Comisión de Economía y Hacienda para que el Presidente de la Cámara de Comptos comparezca en los términos establecidos en el artículo 199 del presente Reglamento».

<sup>21</sup> Art. 8.c Ley Foral 19/1984, de 19 de diciembre, de la Cámara de Comptos de Navarra.

<sup>22</sup> STC 139/2017, FJ 7. En esta línea se muestra la doctrina, De Carreras Serra, 2011, p. 190

del asunto ni su trascendencia constitucional, repercusión pública o complejidad material son razones para imposibilitar la tramitación del asunto por este procedimiento<sup>23</sup>.

### 1. *Naturaleza del proyecto o proposición de ley que lo aconseje*

La doctrina se ha pronunciado sobre la ambigüedad<sup>24</sup> e indefinición normativa de los presupuestos habilitantes del acuerdo para la tramitación de la iniciativa en lectura única, en cuanto que la regulación reglamentaria no facilita una delimitación objetivada de aquellos<sup>25</sup>.

Entendemos que la *naturaleza* del proyecto o proposición de ley o la *simplicidad* de su formulación –presentados como descriptores distintos y alternativos– tienen un significado *formal* que no requiere de una valoración del objeto material de la iniciativa, preceptivas mayorías de aprobación, simplicidad o complejidad técnica del asunto, carencia o preceptiva mayoría para su aprobación, o extensión<sup>26</sup>.

La *naturaleza* del proyecto o proposición de ley tiene un doble significado formal; de un lado, se identifica con el carácter «pactado» de la iniciativa legislativa entre el Gobierno de la Nación y Diputación Foral o Gobierno Vasco– que la LORAFNA o el Estatuto del País Vasco reconocen a algunas iniciativas legislativas que precisan de la autorización o rechazo de sus respectivos Parlamentos y las Cortes

---

<sup>23</sup> SSTC 129/2013, FJ 10; 153/2016, FJ 3 c; 185/2016, FJ 5 c., 215/2016, FJ 5 c., 45/2019, FJ 5 a, 96/2019 FJ 5.

<sup>24</sup> Araujo Díaz de Teherán, 2024, p. 1136; Biglino Campos, 2011, p. 162; Gómez Lugo, 2022, p. 168.

<sup>25</sup> García-Escudero Márquez, P. 2011, pp. 211 y ss; García Rocha, P. 2020, pp. 145-146; González García, I. García Rocha, P. 2023, p. 143.

<sup>26</sup> Parte de la doctrina ha identificado el significado de *ambos* presupuestos habilitantes, bien con la existencia de una iniciativa legislativa de amplio consenso extraparlamentario pendiente de tramitación, con la urgencia de aprobación, o con su brevedad (García-Escudero Márquez, P. 2005, p. 238; García Martínez, A. 1987, pp. 299-300; Santaolalla López, F. 2019, p. 319); también con la falta de repercusión del asunto (Aranda Álvarez, 2012, pp. 389-408; Bastida Freijedo, 2012, p. 175; De Carreras Serra, 2012, p. 190; García-Escudero Márquez, P. 2012, pp. 165-198; Gomez Lugo, 2019, p. 398). La doctrina también ha manifestado que en la medida en que el procedimiento legislativo directo y en lectura única prescinde de una fase del procedimiento deliberativo debe utilizarse de forma excepcional para la aprobación de iniciativas legislativas de escasa relevancia política o social, simplicidad técnica, brevedad, o que no requieran de mayorías políticas significativas para su aprobación, Ridao Martín, 2018, p. 32.

Generales en una votación de conjunto (reforma de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra –LORAFNA– y de las Leyes de Actualización del Convenio Económico de Navarra y País Vasco)<sup>27</sup>.

La iniciativa pactada entre el Gobierno de la Nación y la Diputación Foral para la reforma de la LORAFNA (art. 71 LORAFNA), o la Actualización del Convenio Económico de Navarra (art. 45 LORAFNA) se presenta ante el Parlamento de Navarra para su autorización o rechazo, con carácter previo a la remisión del texto a las Cortes Generales<sup>28</sup>. Sin embargo, no se sigue el procedimiento legislativo previsto por el art. 179 RPN que permite la presentación de enmiendas al articulado por los grupos parlamentarios tras el acuerdo parlamentario de su tramitación<sup>29</sup>. La LORAFNA ubica estos procedimientos de reforma de la LORAFNA y actualización del Convenio Económico en título aparte de la lectura única como especialidad en el procedimiento legislativo; de modo que, en ambos procesos, la confirmación o rechazo de la propuesta acordada por los Gobiernos no es un procedimiento legislativo, ni constituye una especificidad en él atendida la especial significación de tales iniciativas<sup>30</sup>. El Parlamento Foral dispone, pues, de un procedimiento distinto

---

<sup>27</sup> Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, y Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. En este sentido, Carreras Serra, 2011, p. 190; García Rocha, 2020, pp. 147-148; Gómez Lugo, 2007, p. 8.

<sup>28</sup> Sobre el procedimiento para la reforma de la LORAFNA y actualización del Convenio Económico, véase los arts. 184 y 193 RPN, respectivamente.

<sup>29</sup> En lo relativo al procedimiento legislativo directo y en lectura única, el apartado 2º del art. 179 RPN señala que «Adoptado este acuerdo, la Mesa ordenará la apertura del plazo de enmiendas, que no podrán ser a la totalidad y se presentarán ante la misma, que procederá a su calificación, y que finalizará, salvo que la Mesa fije un plazo distinto, a las doce horas del día anterior a la celebración del Pleno en que haya de debatirse. También se admitirán a trámite las enmiendas ‘in voce’ que presenten los Grupos Parlamentarios que representen, al menos, a la mayoría de las y los miembros de la Cámara, antes de iniciarse el debate en el Pleno».

<sup>30</sup> La disimilitud entre el denominado «debate de totalidad» de una propuesta de actualización del Convenio Económico negociada por los Gobiernos y el proceso legislativo de aprobación de leyes y se formaliza en la LORAFNA. Bajo la denominación «Del procedimiento legislativo», el título VI tanto regula el procedimiento legislativo común de aprobación de las leyes de la Comunidad Foral como las especialidades en el procedimiento legislativo, mientras que el proceso de autorización o rechazo del Parlamento de Navarra

al denominado de «lectura única», cuyo éxito está condicionado a asegurar la conformidad de la Cámara foral con el contenido acordado por ambos ejecutivos previamente, pues solo así se asegura el éxito del procedimiento de aprobación parlamentario.

La presentación de enmiendas al articulado para la reforma de la LORAFNA o la actualización del Convenio Económico previa a su aprobación por el Pleno de la Cámara Foral supondría la participación del Parlamento Foral al máximo grado de su legitimidad democrática teniendo en cuenta que cualquier modificación de los términos acordados que habilitaron la presentación de la iniciativa queda sujeto a una posterior decisión, ya irreversible, de las Cortes Generales que quedarán así convertidas en garantes del procedimiento previo<sup>31</sup>. Por ello, sería conveniente la regulación de una especialidad en el procedimiento legislativo que permitiera la presentación de enmiendas parciales en el Parlamento de Navarra.

Entendemos también que la naturaleza de la proposición o proyecto de ley que aconseje la tramitación del texto en lectura única se identifica con aquellas iniciativas que son fruto de un amplio consenso extraparlamentario sobre el texto que permite su aprobación<sup>32</sup>; se trata de proyectos o proposiciones de ley negociados por los grupos suficientes que, por las razones que fuere, estiman –erróneamente o no, pero por la mayoría suficiente– que una vez consensuado en todos sus términos, no hay, sino que tramitar su aprobación como ley por el procedimiento legislativo en lectura única<sup>33</sup>, al margen de la exigencia

---

en la actualización del Convenio Económico se encuentra ubicado en el capítulo II del título I («Facultades y competencias de Navarra») bajo la denominación «Facultades y competencias». En el mismo sentido, la reforma de la LORAFNA (art. 71) se ubica en el título III con la siguiente denominación: «De la reforma».

<sup>31</sup> Sobre la posibilidad de una especialidad en el procedimiento legislativo que permita la tramitación de enmiendas para la reforma de la LORAFNA y para la actualización del Convenio Económico entre Navarra y el Estado, véase Zoco Zabala, 2022, pp. 569-588; Zoco Zabala, 2022, pp. 273-308.

<sup>32</sup> García- Escudero Márquez, 2005, p. 238; García Martínez, 1987, pp. 299-300. Gómez Lugo, 2007, p. 8; otra doctrina difiere de esta interpretación, entendiendo que la naturaleza que aconseja la tramitación en lectura única obedece, de forma exclusiva, al carácter pactado de algunas iniciativas legislativas reguladas por el ordenamiento, García Rocha, 2020, pp. 147-148.

<sup>33</sup> Desde 1985 se han tramitado en lectura única y aprobado 14 iniciativas legislativas que requieren la aprobación mediante ley para la desafectación de bienes comunales para la transmisión del dominio a título oneroso o gratuito y para permuta de terrenos que su-

de mayorías para su aprobación, o complejidad o simplicidad técnica o sustantiva. El significado formal de este presupuesto habilitante –consenso o acuerdo– se muestra en leyes de idéntica temática tramitadas, unas veces, por procedimiento legislativo en lectura única, y otras por el procedimiento legislativo ordinario<sup>34</sup>.

## 2. *Simplicidad de formulación del proyecto o proposición de ley*

La *simplicidad de formulación* también tiene un significado formal no condicionado por la complejidad técnica<sup>35</sup>, sustantividad

---

peren la pequeña parcela previo un proceso que requiere aprobación por 2/3 de la entidad local afectada, anuncio o exposición pública de la misma, resolución de las reclamaciones por mayoría de 2/3 de la entidad local y declaración de utilidad pública por el Gobierno tras los correspondientes informes (art. 140 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Foral de Navarra). La existencia de este procedimiento previo de control sobre la utilidad de la desafectación de bienes comunales ha redundado en la aprobación de tales iniciativas tramitadas en lectura única sin que, en la generalidad de los casos se hayan presentado enmiendas al articulado. (a. 08.10.2024). Excepcional ha sido la Ley Foral 24/2010, de 28 de diciembre, por la que se declara de utilidad pública y se aprueba la desafectación de 101.986,68 metros cuadrados de terreno comunal pertenecientes al Ayuntamiento de Mendavia (BOPN núm. 124, de 31.12.10). El Grupo Parlamentario «Partido Socialista de Navarra» presentó una enmienda que fue aprobada por unanimidad, DSPN LEG7 PLEN núm 95, SP66 de 23-12-2010, p. 12.

En ocasiones, los representantes políticos aludirán, de forma expresa, al consenso existente para su aprobación en los debates de discusión del contenido del proyecto o la proposición de ley para la tramitación y aprobación en lectura única de la modificación de la Ley de Presupuestos Generales de Navarra (Ley Foral 9/1989, de 8 de junio, de modificación del artículo 27, número 4, apartado b) y del último párrafo del artículo 39, de la Ley Foral 3/1989, de 2 de mayo, de Presupuestos Generales de Navarra para 1989 (BOPN núm. 47, de 05.06.89), DSPN LEG 2 PLEN núm 42, SP 28, de 30-05-1989, p. 48. La misma argumentación de consenso manifestarán algunos representantes en los debates parlamentarios posteriores a la tramitación de la Ley Foral 1/1989, de 28 de febrero, del Plan Global de Inversiones de Infraestructura, en lectura única, DSPN LEG 2 PLEN núm 34, SP 21, de 22-02-1989, p. 5.

<sup>34</sup> La Ley Foral 6/2004, de 9 de junio, de creación del Colegio Oficial de Dietistas-Nutricionistas de Navarra, tramitada en lectura única (DSPN LEG6 PLEN núm 23, SP21 de 03-06-2004, p. 16) fue fuertemente contestada por los grupos parlamentarios discordantes, ya en el debate de aprobación por su complejidad técnica, o la urgencia de su aprobación (DSPN LEG6 PLEN núm 23, SP21 de 03-06-2004, pp. 18-20). Otras leyes de creación de colegios profesionales han sido aprobadas por el procedimiento ordinario (Ley Foral 3/2022, de 9 de febrero, de creación del Colegio de Logopedas de Navarra (BOPN núm. 17, de 10.02.2022), DSPN LEG10 PLEN núm 99, SP 96 de 3-02-2022, p. 20.)

<sup>35</sup> En la sesión plenaria de la Cámara, un consejero de Gobierno de Navarra justifica la tramitación en lectura única del proyecto de ley, argumentando sobre la eliminación de su dificultad y complejidad técnica por el Gobierno Foral antes de la presentación de la

o relevancia del asunto, o su extensión<sup>36</sup>. De la interpretación, pues, deducimos que van a lectura única aquellas iniciativas cuyo objeto de decisión está condicionado por la exigencia formal de que deben autorizarse o rechazarse mediante ley en bloque, sin posibilidad, por tanto, de introducir enmiendas al articulado. Es el supuesto de autorización o rechazo parlamentario de la solicitud de la Diputación Foral de concesión de complementos o suplementos extraordinarios de crédito, lo que supone una modificación de los presupuestos previamente aprobados para ese ejercicio. La práctica ha dado lugar a la tramitación en lectura única de la mayoría de estos asuntos<sup>37</sup>. También se trata de la aprobación o rechazo de la Ley de Cuentas Generales de Navarra, una especialidad en el procedimiento legislativo consistente en que una materia sometida a dictamen de expertos técnicos –las Cuentas Generales de Navarra que presenta la Diputación Foral<sup>38</sup>– se

---

iniciativa, Ley Foral 6/2017, de 9 de mayo, de modificación parcial del texto refundido de la Ley Foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por Decreto Foral Legislativo 4/2008, de 2 de junio (BOPN núm. 68, de 11-05-17), DSPN LEG9 PLEN núm 71, SP69 de 27-04-2017, p. 23.

<sup>36</sup> García Rocha señala que «simplicidad de formulación y brevedad del texto pueden coincidir en algunos supuestos concretos, pero no existe necesariamente una plena identificación entre ambas realidades: un texto puede tener una formulación muy sencilla sin ser necesariamente breve y, al contrario, puede ser breve en su extensión y presentar una formulación compleja», García Rocha, 2020, p. 150.

<sup>37</sup> Desde la aprobación del RPN de 1985, y hasta el momento (08.10.2024) se han tramitado en lectura única un total de 96 leyes que han autorizado la concesión de créditos extraordinarios, suplementos de crédito o avales en los casos en los que no exista crédito en el presupuesto vigente y el gasto no pueda demorarse hasta el ejercicio siguiente (art. 48 de la más reciente Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra). Excepcionalmente, la Ley Foral 9/2014, de 16 de mayo, por la que se concede un suplemento de crédito de 767.000 euros para la financiación de los gastos correspondientes al año 2014 para la creación e implantación de un segundo Centro de Informática (CPD) para el Gobierno de Navarra (BOPN nº 65, de 19.05.14) no se tramitará en lectura única por rechazo del Pleno de la Cámara (DSPN LEG8 PLEN núm 80, SP58 de 13-03-2014, p. 22). Otra excepción es la Ley Foral 7/2015, de 18 de marzo, por la que se concede un crédito extraordinario de 5.498.455 euros para atender durante el año 2015 las necesidades de financiación correspondientes al acuerdo para la reactivación de la economía y el empleo y el Consejo del Diálogo Social y un suplemento de crédito de 2.460.871 euros (BOPN. nº 44, de 24.03.15) que se debatirá y votará por el procedimiento ordinario, D.S. núm. 108, de 12-03-15, p. 7. N.º de expediente: 8-15/LEY-00001.

<sup>38</sup> En sesión plenaria para la aprobación de la Ley Foral, de 3 de abril, de Cuentas Generales de Navarra de 1988 un representante político alude a la importancia del dictamen de la Cámara de Comptos que facilita la comprensión de las Cuentas Generales de Navarra para su aprobación o rechazo, DSPN LEG 2 PLEN núm 58, SP 41, de 29-03-1990, p. 7.

tramite por un procedimiento legislativo en lectura única singular: autorización o censura en bloque de las cuentas por el Pleno de la Cámara sin posibilidad de presentar y aprobar enmiendas al articulado. En la práctica, se han tramitado en lectura única todas las Leyes Forales de Cuentas Generales aprobadas; también los proyectos de ley que han sido rechazados<sup>39</sup>.

Fuera de los casos descritos, o de la asimilación de la sencillez de formulación con la formalidad de la corrección de *errores* técnicos<sup>40</sup>, la identificación del enunciado de la proposición o proyecto de ley como simple en los debates para su aprobación<sup>41</sup> resulta, en puri-

---

<sup>39</sup> En total, se han contabilizado 33 Leyes Forales de Cuentas Generales tramitadas en lectura única, y dos Proyectos de Ley Foral de Cuentas Generales tramitados por el mismo procedimiento legislativo que finalmente fueron rechazados por el Pleno de la Cámara. (a. 08.10.2024).

<sup>40</sup> En este sentido, la Ley Foral 7/2021, de 10 de mayo, de modificación de la Ley Foral 3/2021, de 26 de marzo, para la regulación de las jornadas, horarios y retribuciones de la Policía Foral de Navarra que adiciona los anexos olvidados en la Ley Foral 3/2021, de 26 de marzo (BOPN núm. 59, de 10.05.2021), DSPN LEG10 PLEN núm 71, SP 69 de 29-04-2021, p. 6. La corrección de errores técnicos difiere del carácter técnico del asunto que se arguye en algunos debates para justificar la aprobación de una ley en lectura única, Ley Foral 8/2023, de 9 de marzo, por la que se modifica la Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, de protección civil y atención de emergencias de Navarra (BOPN nº 40, de 13.03.2023), DSPN LEG10 PLEN núm 143, SP 139 de 02-03-2023, p. 45.

<sup>41</sup> En el debate plenario para la aprobación plenaria de la Ley Foral 8/1989, de 8 de junio, por la que se modifican los títulos I y II de la Ley Foral 8/1985, de Financiación Agraria y se le añade una disposición final (BOPN núm. 47, de 05.06.89), algún representante argumenta que su grupo solicitó la tramitación del asunto por la «simplicidad de formulación» que se identifica en este caso con la adaptación de la ley a la normativa comunitaria del momento. La consideración de esta adaptación a la normativa comunitaria como simple forma parte de la discrecionalidad política. Señala que para todas las adecuaciones a la normativa comunitaria «ha bastado con modificar el título II hasta ahora vigente y el apartado a) del art. 2 de la misma, para dar coherencia a la nueva rúbrica. Esta simplicidad, así como la necesidad de no desvirtuar un texto que ya ha recibido el preceptivo visto bueno comunitario es lo que ha motivado que el Gobierno haya solicitado la tramitación por el procedimiento de lectura única del presente proyecto», DSPN LEG 2 PLEN núm 42, SP 28, de 30.05.1989, p. 46;

Otras veces la simplicidad de formulación se identificará por el consejero que defiende el proyecto de ley en el Pleno de la Cámara con la «acumulación contable en unas partidas de cuantías existentes en otras partidas». Es el caso de la Ley Foral 9/2014, de 16 de mayo, por la que se concede un suplemento de crédito de 767.000 euros para la financiación de los gastos correspondientes al año 2014 para la creación e implantación de un segundo Centro de Informática (CPD) para el Gobierno de Navarra cuya tramitación en lectura única será rechazada por el Pleno de la Cámara (DSPN LEG8 PLEN núm 80, SP58 de 13-03-2014, pp. 22 y 23).

dad, una argumentación huera; o inexacta, si la sencillez se asimila a la extensión del texto (breve)<sup>42</sup> o a cuestiones técnicas<sup>43</sup>.

#### IV. ACUERDO DE TRAMITACIÓN DE LA MESA Y JUNTA DE PORTAVOCES

A diferencia de la tramitación del texto en lectura única en el Congreso de los Diputados y en el Senado, la que se lleva a cabo en el Parlamento de Navarra requiere del acuerdo preceptivo de la Mesa y Junta de Portavoces, sin que baste que esta sea oída. En la primera propuesta de Reglamento (1983) algunos representantes navarros demandaron el *acuerdo* de la Junta de Portavoces junto con el de la Mesa del Parlamento (sin que baste con que aquella sea oída) para la decisión de tramitación de la iniciativa legislativa en lectura única ante el Pleno de la Cámara por argüir sobre la imposibilidad de tramitar enmiendas por los representantes de los grupos parlamentarios<sup>44</sup>;

---

<sup>42</sup> Un representante político identifica la simplicidad de formulación con la extensión de la ley: «La *simplicidad de formulación* del proyecto hace innecesario, por mi parte, una exégesis del *contenido* del mismo. La *ley tiene dos artículos* (...)», Ley Foral 14/1986, de 14 de noviembre, reguladora del Estatuto de los vocales del Tribunal Administrativo de Navarra (BOPN. núm. 63, de 1211.86), DSPN LEG 1 PLENO núm. 77, SP 34 de 05-11-1986, p. 3.

Otro parlamentario arguye que «la ley es muy sencilla, es decir traemos un artículo único (...)», Ley Foral 30/2014, de 24 de diciembre, por la que se modifica la Ley Foral 20/2012, de 26 de diciembre, por la que se establecen la cuantía y la fórmula de reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los tributos de Navarra por transferencias corrientes para los ejercicios presupuestarios de 2013 y 2014 (BOPN. núm. 147, de 30-12-14), DSPN LEG8 PLEN núm 103, SP74 de 23-12-2014, p. 28. En sentido contrario a la identificación de la lectura única con la brevedad del texto se muestra García Rocha, 2020, p. 148.

<sup>43</sup> En los debates para la aprobación de la Ley Foral 8/2023, de 9 de marzo, por la que se modifica la Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, de protección civil y atención de emergencias de Navarra (BOPN nº 40, de 13.03.2023), una parlamentaria justifica la ley en cuestiones técnicas: la «Ley de Emergencias del 2015 es una modificación eminentemente técnica y que responde a cuestiones en materia de emergencias que ya hemos ido viendo a lo largo de este último año como consecuencia de los incendios que han obligado a renovar todos los planes de Protección Civil, adaptarlos a las circunstancias, a las nuevas generaciones de incendios y a incorporar conceptos con criterios más modernos y más específicos», DSPN LEG10 PLEN núm 143, SP 139 de 02-03-2023, p. 45.

<sup>44</sup> En la primera propuesta de Reglamento del Parlamento de Navarra (BOPN núm. 13, de 10 de noviembre de 1983) el grupo parlamentario de Unión del Pueblo Navarro presentará la enmienda nº 275 al art 155.1 con el siguiente texto alternativo que incluye la necesidad de que la Junta de Portavoces acuerde junto con la mesa la tramitación del asunto en lectura única sin ser solo escuchada u oída: «Cuando la naturaleza de un proyecto

el acuerdo de Mesa y Junta de Portavoces para la tramitación de la iniciativa legislativa regulado de forma definitiva en el Reglamento de 1985 (art. 153.2 RPN) se mantuvo en el RPN de 1995 pese a la incorporación de la posibilidad de presentación de enmiendas de totalidad y al articulado por los grupos parlamentarios, y extensión de la iniciativa de tramitación en lectura única a las proposiciones de ley<sup>45</sup>. El RPN de 2007 (BOPN núm.15, de 16 de octubre de 2007) suprimirá, las enmiendas de totalidad<sup>46</sup>, y el de 12 de septiembre de 2011 (BOPN núm. 10, de 15.09.2011) añadirá la posibilidad de presentación de enmiendas «in voce»<sup>47</sup>, redacción que se mantendrá en el art. 179.3 del Reglamento de 16 de marzo de 2023 (BOPN núm. 60 de 4.05.2023)<sup>48</sup>.

En el ámbito estatal, la propuesta de tramitación del asunto en lectura única en el Congreso de los Diputados precisa de la aprobación del Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces. Los mismos requisitos se exigen en el Senado. La doctrina ha expresado la necesidad de establecer límites al Pleno de la Cámara, órgano al que corresponde, finalmente, la decisión de tramitación en lectura única del asunto propuesto por la Mesa. Fundamenta este criterio en relación con las funciones de la Mesa y el Pleno al argüir que la Mesa es un órgano técnico sujeto a diferentes parámetros (la

---

de ley lo aconseje, o venga determinado por precepto reglamentario o su simplicidad de formulación lo permita, el pleno de la Cámara a propuesta de la mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, o a iniciativa de ésta, podrá acordar que el citado proyecto se tramite directamente y en lectura única ante el Pleno de la cámara o, en su caso, ante una Comisión». El grupo parlamentario de UPN justificará este cambio por «el debido control de un mecanismo que podría hurtar posibilidades de enmiendas exige que la intervención de los portavoces sea vinculante» (BOPN nº 4, de 19 de enero de 1984, pp. 59 y 60).

<sup>45</sup> Artículo 155 RPN 1995.

<sup>46</sup> El apartado 2º del art. 157 del citado RPN 2007 establece que «Adoptado este acuerdo, la Mesa ordenará la apertura del plazo de enmiendas, que no podrán ser a la totalidad y se presentarán ante la misma, que procederá a su calificación, y que finalizará, salvo que la Mesa fije un plazo distinto, a las doce horas del día anterior a la celebración del Pleno en que haya de debatirse».

<sup>47</sup> El art. 157.2 del Reglamento del Parlamento de Navarra de 24 de marzo de 2011 expresa los siguiente: «Adoptado este acuerdo, la Mesa ordenará la apertura del plazo de enmiendas, que no podrán ser a la totalidad y se presentarán ante la misma, que procederá a su calificación, y que finalizará, salvo que la Mesa fije un plazo distinto, a las doce horas del día anterior a la celebración del Pleno en que haya de debatirse», BOPN nº 32, de 6 de abril de 2011.

<sup>48</sup> Apartados 3º y 4º del art. 179 RPN.

Constitución y los Reglamentos) mientras el Pleno de la Cámara y la Junta de Portavoces se vinculan al juego de las mayorías<sup>49</sup>. En este sentido, el Pleno de la Cámara tiene que tener límites sobre la decisión final de tramitación del texto en lectura única lo que se consigue si los presupuestos habilitantes quedan categorizados y la Mesa se ajusta al estricto juicio técnico que el ordenamiento jurídico le encomienda<sup>50</sup>. Así pues, pormenoriza que la naturaleza que aconseje la tramitación de un asunto en lectura única se identificaría, únicamente, con aquellos a los que nuestro ordenamiento jurídico reconoce excepcionalmente la condición de pactados o paccionados. Sin embargo, cualquier otro tipo de iniciativa legislativa cuyo contenido esté muy consensuado por las fuerzas políticas mayoritarias en la Cámara no cambiaría la naturaleza de la iniciativa pues no la convertiría en norma pactada al amparo de ninguna disposición constitucional.

Por lo que hace al segundo presupuesto habilitante –simplicidad de formulación–, se señala que «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»<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> García Rocha, 2020, pp. 150-151. La doctrina ha señalado que «las diferencias entre ambos órganos de dirección pueden resumirse en las siguientes: a. Mientras Presidente y Mesa no son una representación proporcional de las fuerzas presentes en la Cámara, salvo en algunos casos irrelevantes, en la Junta esto se consigue directamente o a través del mecanismo del voto ponderado. b. Mientras que la Mesa debe actuar aplicando normas reglamentarias, la Junta lo hace con un mayor margen de libertad, tomando decisiones ‘políticas’; y c. Mientras que los miembros de la Mesa, aunque sean parlamentarios elegidos en las listas de un partido político deben superar esa condición para poner el acento en el servicio de la Cámara en general, los de Junta de Portavoces pertenecen a ésta precisamente para exponer los puntos de vista de su grupo, de manera que existe entre ellos una relación de representación (...) que se diferencia sustancialmente de la que es típica entre los miembros de la Mesa y sus grupos de origen», Torres Muro, 1987, p. 26.

<sup>50</sup> García Rocha, 2020, pp. 150-151.

<sup>51</sup> García Rocha, 2020, p. 154.

Entendemos, a nuestro juicio, que los presupuestos habilitantes tienen un significado formal, como se ha descrito en el apartado III, lo que permite un amplio margen de apreciación que se extiende a los asuntos ampliamente consensuados<sup>52</sup>. A diferencia del modelo estatal el RPN precisa del *acuerdo* de la Mesa y Junta de Portavoces, sin que esta sea solo oída. Estimamos que en la medida en que la tramitación del texto en lectura única precisa de la aprobación final del Pleno de la Cámara, la decisión de la Junta de Portavoces no es sino un avance de la que finalmente tomará el Pleno de la Cámara.

## V. PRESENTACIÓN DE ENMIENDAS AL ARTICULADO

A diferencia del procedimiento legislativo en lectura única que se regula en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y Senado, el Reglamento del Parlamento de Navarra posibilita, de modo expreso, la presentación de enmiendas al articulado –con prohibición

---

<sup>52</sup> A nivel estatal la doctrina ha criticado que la Mesa pueda rechazar sin motivación alguna la tramitación de una iniciativa legislativa en lectura única, Porras Ramírez, 2023, p. 57. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha avalado esta posibilidad por entender que es la Mesa el único órgano que puede proponer o no hacerlo, oída la Junta de Portavoces (STC 110/2019). La doctrina ha pormenorizado que la tramitación del texto en lectura única en el Congreso y en el Senado, si bien se lleva a cabo a propuesta de la Mesa, se tramita normalmente por esta vía cuando existe un amplio consenso parlamentario, Araujo Díaz de Terán, 2024, p. 1137.

En este sentido, también consideramos que el Tribunal Constitucional no puede sustituir a la Mesa en la determinación de la «simplicidad» de la iniciativa legislativa tramitada en lectura única. En un reciente recurso de inconstitucionalidad que dio lugar a la STC 29/2024 los recurrentes solicitaron la inconstitucionalidad de la ley por motivos formales, con base en la identificación de la simplicidad del texto tramitado en lectura única con su brevedad, o con un contexto «de normalidad»: «La presunta simplicidad del proyecto, que justificaría la utilización del procedimiento en lectura única, se encuentra manifiestamente ausente en este caso, teniendo en cuenta que se trataba de una modificación de más de quince artículos de la entonces vigente Ley del suelo, que introducía además una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales. Tampoco era simple el contexto en el que dicha iniciativa se articulaba, dada la situación provocada por la pandemia, que mantuvo a la Cámara sin actividad parlamentaria durante semanas. Como los portavoces de la oposición parlamentaria manifestaron en el único turno de palabra del que dispusieron, la materia era lo suficientemente sensible como para actuar con mucha más prudencia legislativa.», STC 29/2024 (antecedente 2. a). Este recurso fue, finalmente, declarado extinguido, por el Tribunal Constitucional por pérdida sobrevenida del objeto.

de enmiendas a la totalidad— tras el acuerdo de tramitación de Mesa y Junta de Portavoces (art. 179.2 RPN)<sup>53</sup>.

La doctrina ha determinado que la lectura única debe ser utilizada de forma excepcional en el Congreso de los Diputados y en el Senado. En favor de su escaso uso se arguye no solo la eliminación de la fase de actuación de la comisión sino la ausencia del trámite de presentación de enmiendas al articulado en la sesión plenaria de aprobación por las Cámaras<sup>54</sup>. A diferencia del Reglamento del Senado que prohíbe, de modo expreso, la presentación de enmiendas al articulado pudiéndose presentar, únicamente, propuestas de veto, el art. 150 RCD no se pronuncia sobre esta cuestión.

En la práctica, sin embargo, el Congreso de los Diputados ha permitido la presentación de enmiendas al articulado; una práctica que ha sido avalada por el Tribunal Constitucional pues si bien el RCD no alude a la posibilidad de presentación de enmiendas parciales tampoco lo impide<sup>55</sup>. La doctrina también ha avalado esta posibilidad, al establecer que los arts. 117 y 118 RCD constituyen prueba de que también en sede plenaria, y no sólo en Comisión, es posible presentar, discutir y transaccionar enmiendas de esta naturaleza<sup>56</sup>.

En el ámbito autonómico algunos Reglamentos excluyen el trámite de enmiendas<sup>57</sup> o las contemplan —a la totalidad o al articula-

---

<sup>53</sup> El preceptivo *acuerdo* de la Junta de Portavoces junto con el la Mesa para la tramitación del texto en lectura única contrasta con el art. 42.1.7ª RPN que enumera las funciones de la Mesa, una de las cuales consiste en «decidir *previa audiencia de la Junta de Portavoces*, la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria (...)».

<sup>54</sup> Biglino Campos, 2011, p 162.

<sup>55</sup> SSTC 139/2017; 45/2019; 96/2019.

<sup>56</sup> García Rocha, 2020, p. 219; Gómez Lugo determina la necesidad de que el Reglamento del Congreso de los Diputados se reforme para pronunciarse de forma expresa sobre la posibilidad de presentar enmiendas, Gómez Lugo, 2022, p. 169.

<sup>57</sup> El art. 136.1 del Reglamento del Parlamento de Andalucía (BOPA nº 566, de 04.05.2021) establece que el Acuerdo del Pleno de la Cámara, de tramitación del proyecto o proposición de ley directamente y en lectura única a propuesta de la Mesa y por decisión unánime de la Junta de Portavoces impide la presentación de enmienda alguna; el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha (BOCCLM nº 133, de 16.10.1997, última modificación BOCCLM núm. 14 de 08.09.2023), explicita que el Pleno de la Cámara, previo acuerdo de la Junta de Portavoces, a propuesta de la Mesa, podrá acordar que el proyecto o proposición de Ley se tramite directamente en lectura única ante el Pleno o ante una Comisión (art. 169.1). Adoptado el acuerdo se procederá a un debate y, a continuación, el conjunto del Proyecto o Proposición de Ley se someterá a una sola votación. Del mismo modo, el Reglamento de las Cortes de Castilla y León (BOCCYL nº 132, de

do— si así lo establece el acuerdo de tramitación de Mesa y Junta de Portavoces<sup>58</sup>; otras disposiciones reglamentarias impiden la presentación de enmiendas de totalidad si el acuerdo de tramitación del texto en lectura única de Mesa y Junta de Portavoces es unánime mientras que las enmiendas parciales pueden presentarse a propuesta unánime de los grupos parlamentarios<sup>59</sup>. Una última variedad reglamentaria determina que el acuerdo de tramitación del proyecto o proposición de ley en lectura única por el Parlamento, a propuesta de la Mesa y con

---

05.03.1990, última modificación, 15.11.2019) determina que tras el acuerdo del Pleno de la Cámara sobre la tramitación del texto en lectura única, a propuesta de la Mesa y el acuerdo de la Junta de Portavoces (art. 130.1), se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad y, a continuación, el conjunto del texto se someterá a una sola votación (art. 130.2). El Reglamento del Parlamento de Cataluña (DOGC núm. 4553, de 18.01.2006) establece que el debate de la iniciativa legislativa en lectura única sigue las normas establecidas para los debates de totalidad y el conjunto de la iniciativa se somete a una sola votación (art. 126.3); diferencia entre un proyecto de ley que puede ser tramitado directamente y en lectura única por el Pleno del Parlamento o por una comisión. La tramitación en lectura única debe ser acordada por el Pleno del Parlamento, a propuesta del Gobierno, de la Mesa del Parlamento, oída la Junta de Portavoces o a iniciativa de esta (art. 126.1). Las proposiciones de ley precisan ser firmadas por todos los grupos parlamentarios lo que permite que puedan ser tramitadas en lectura única por el Pleno del Parlamento o por una comisión, de conformidad con lo establecido por el apartado 1º del art. 126. El art. 142 del Reglamento del Parlamento de Murcia (BOE nº 115, 14.05.2019) establece que «La Junta de Portavoces, a solicitud del Consejo de Gobierno o por iniciativa de un Grupo Parlamentario, podrá acordar la tramitación de un proyecto o proposición de ley en lectura única sin posibilidad de formulación de enmiendas, cuando su naturaleza lo aconseje o la simplicidad de su formulación lo permita». El art. 143 determina que «Adoptado el acuerdo de tramitación en lectura única, el texto se someterá a un solo debate de totalidad por el Pleno sin discusión de enmiendas que concluirá con una sola votación sobre el conjunto del proyecto o proposición de ley». Por su parte, el art. 163.2 del Reglamento del Parlamento Vasco (BOPV nº 121, 08.07.2011) señala que adoptado el acuerdo de tramitación del proyecto de ley en lectura única «se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad, sometiéndose seguidamente el conjunto del proyecto a una sola votación».

<sup>58</sup> El Reglamento de las Cortes de Aragón (BOA núm. 235, de 11 de diciembre de 2017), pormenoriza que tras el acuerdo de tramitación de la Mesa y la Junta de Portavoces se abrirá un plazo máximo de 8 días para la presentación de enmiendas a la totalidad con texto alternativo y al articulado (art. 207.2), o enmiendas de devolución en el caso de presentación de un proyecto de ley (art. 207.3); por su parte, el art. 153.1 del Reglamento del Parlamento de Canarias (BOPC nº 167, de 3 de abril de 2023), señala que tras el acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces se abrirá un plazo común de presentación de enmiendas a la totalidad y al articulado.

<sup>59</sup> Apartados 1º y 2º del art. 139 del Reglamento del Parlamento de Cantabria (BOP-CA nº 142, de 13 de junio de 2012).

la unanimidad de la Junta de Portavoces, supondrá la imposibilidad de presentación de cualquier enmienda a dicha iniciativa<sup>60</sup>.

La presentación de enmiendas parciales al texto inicial y su aprobación por el Pleno de la Cámara Foral de modo previo a la votación final del texto en su conjunto –en garantía de la representación de las minorías– supone que la denominada *lectura única* no constituye, en puridad, una *sola* lectura. Es un procedimiento legislativo directo ante el Pleno de la Cámara que persigue el aseguramiento de la representación de las minorías. Esta es la tendencia seguida en el procedimiento en lectura única en el Congreso de los Diputados y también en algunos procedimientos autonómicos.

El art. 179 RPN regula un procedimiento legislativo directamente en el Pleno de la Cámara, órgano que vota, primero, la aprobación o rechazo de las enmiendas parciales presentadas al texto original, y después el proyecto o proposición de ley en su conjunto con las modificaciones que, en su caso, se hayan llevado a cabo. Se excepcionan de esta doble lectura aquellas iniciativas que se someten a la aprobación o rechazo del Pleno la Cámara, como la aprobación de las Cuentas Generales.

Frente a iniciativas unánimes en favor de la tramitación de la iniciativa legislativa en lectura única y en su aprobación<sup>61</sup> se ha observado un progresivo incremento de presentación de enmiendas que ha coincidido con cambios políticos, lo que ha asegurado, en todo caso, la representación de las minorías<sup>62</sup>. La ausencia de publicación de los

---

<sup>60</sup> Art. 153.1 del Reglamento del Parlamento de las Illes Balears (BOIB nº 49, de 16 de abril de 2019).

<sup>61</sup> Ley Foral 20/2015, de 25 de noviembre, por la que se concede un suplemento de crédito de 327.800 euros a fin de incrementar la subvención de los gastos de funcionamiento y de actividad de la Fundación Pablo Sarasate correspondientes al último trimestre de la temporada 2014/2015 (BOPN núm. 35, de 25.11.15), DSPN LEG9 PLEN núm 9, SP9 de 02-03-2015, pp. 5-6; Ley Foral 7/2016 Ley Foral 7/2016, de 9 de junio, por la que se aprueba un crédito extraordinario por importe total de 1.378.683 euros, en el presupuesto para 2016, al objeto de atender necesidades urgentes de inversión en Tudela (BOPN núm. 83, de 9.06.16), DSPN LEG9 PLEN núm 36, SP36 de 02-06-2016, pp. 6-15; Ley Foral 9/2022, de 22 de marzo, para la modificación de los artículos 3 y 4 de Ley Foral 5/2019, de 7 de febrero, para la acreditación de las familias monoparentales en la Comunidad Foral de Navarra (BOPN nº 40, 29-03-2022), DSPN LEG10 PLEN núm 105, SP 102 de 17-03-2022, pp. 50-54.

<sup>62</sup> La IV legislatura (1995-1999), inmersa en importantes acontecimientos políticos propició la presentación de enmiendas parciales por los grupos en la oposición. El Parla-

mento eligió por primera vez al presidente del Gobierno de Navarra con presencia en el ejecutivo de PSN, CDN y EA, y el apoyo externo de IU-EB. Transcurrido el primer año de legislatura, el Parlamento hubo de celebrar un segundo proceso de investidura y resultó elegido por el procedimiento automático el candidato del partido (UPN) con mayor número de escaños en la Cámara, sin mayoría absoluta. Ello se tradujo en la presentación de enmiendas de los grupos que pasan a la oposición. En la Ley Foral 13/1997, de 4 de noviembre, de concesión de un crédito extraordinario para el Departamento de Administración Local (BOPN núm. 72, 7.11.97) los grupos parlamentarios de «Convergencia de Demócratas de Navarra» y «Socialistas del Parlamento de Navarra» presentaron sendas enmiendas; la primera fue rechazada y la segunda aprobada, DSPN LEG4 PLEN núm 42, SP 34, de 29-10-1997, pp. 18 y 19. En la Ley Foral 9/1998, de 1 de junio, por la que se modifica la Ley Foral 2/1997, de 27 de febrero, sobre ayudas a la promoción de polígonos de actividades económicas de ámbito local, la enmienda «in voce» presentada de forma conjunta por el Grupo Parlamentario de «Convergencia de Demócratas de Navarra» e Izquierda Unida del «Grupo Mixto» fue aprobada por todos los grupos parlamentarios, DSPN LEG4 PLEN núm 54, SP 45, de 20-05-1998, pp. 21 y 22.

La V legislatura (1999-2003) se inició con un pacto institucional entre las dos fuerzas mayoritarias, UPN (22 votos) y PSN (11 votos). El partido del gobierno (UPN) buscó después apoyos en CDN para el resto de la legislatura, lo que se tradujo en la presentación de algunas enmiendas por los grupos en la oposición (Grupo parlamentario «Eusko Alkartasuna /Eusko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco»), o el Grupo Mixto que fueron rechazadas, respectivamente: Ley Foral 20/2002, de 2 de julio, de concesión de un crédito extraordinario de 2.614.000 euros para financiar ayudas a infraestructuras ganaderas en zonas de montaña (BOPN núm. 74, de 12.07.02), DSPN LEG5 PLEN núm 76, SP 66, de 27-06-2002, pp. 10-13; Ley Foral 1/2003, de 14 de febrero, por la que se aprueba el otorgamiento de aval de la Comunidad Foral de Navarra a favor del Club Atlético Osasuna (BOPN núm. 14, 20.02.03), DSPN LEG5 PLEN núm 87, SP 75, de 06-02-2002, p. 23.

La VI legislatura (2003-2007) caracterizada por la estabilidad que representa la coalición de gobierno UPN-CDN con mayoría absoluta en el Parlamento se caracterizó por la presentación de varias enmiendas a la totalidad de las iniciativas legislativas por los grupos en la oposición. En la Ley Foral 1/2004, de 17 de febrero, por la que se da nueva redacción al artículo 67 bis de la Ley Foral 22/1998, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que regula la deducción por pensiones de viudedad (BOPN núm. 12, 19.02.04) se presentó una enmienda de totalidad de devolución por los Grupos Parlamentarios «Eusko Alkartasuna» y «Mixto», finalmente rechazada, DSPN LEG6 PLEN núm 14, SP12 de 12-02-2004, p. 21. En la Ley Foral 6/2004, de 9 de junio, de creación del Colegio Oficial de Dietistas-Nutricionistas de Navarra (BOPN núm. de 51, 10.06.04.), se presentaron enmiendas a la totalidad del Grupo Parlamento «Izquierda Unida de Navarra», y una enmienda parcial del Grupo Parlamentario «Partido Socialista de Navarra», DSPN LEG6 PLEN núm 23, SP21 de 03-06-2004, pp. 18 y 19. En Ley Foral 12/2005, de 22 de noviembre, de construcción y explotación de las infraestructuras de interés general de la zona regable del Canal de Navarra (BOPN núm. 122 de 23.11.05) se presentaron enmiendas de totalidad por los Grupos Parlamentarios «Aralar» e «Izquierda Unida», finalmente rechazadas, DSPN LEG6 PLEN núm 59, SP51 de 10-11-2005, p. 26.

En la VII legislatura (2007-2011) caracterizada por la inexistencia de fuerzas políticas con mayoría suficiente para formar Gobierno (Gobernará UPN con la abstención del Grupo Parlamentario «Partido Socialista de Navarra») se incrementarán las proposiciones de ley

textos de las enmiendas en los expedientes de los procedimientos, sin embargo, ha impedido a la ciudadanía conocer mejor la opinión de sus representantes políticos en garantía de la libre formación de la opinión pública en un Estado democrático. Esta cuestión ha sido finalmente regulada en el Reglamento del Parlamento de Navarra de 2023<sup>63</sup>.

---

y se presentarán enmiendas por la oposición (Grupo Parlamentario «Nafarroa Bai»): Ley Foral 16/2010, de 8 de noviembre, por la que se crea el registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo (BOPN núm. 109, de 10-11-10), DSPN LEG7 PLEN núm 90, SP63 de 28-10-2010, p. 14.

En la VIII legislatura (2011-2015) la coalición de Gobierno (UPN-PSN) interrumpida antes de cumplir un año de legislatura provocará una actividad legislativa profusa con enmiendas presentadas por todos los grupos parlamentarios: Ley Foral 13/2012, de 21 de junio, de medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (BOP. núm. 61, de 25-06-12), DSPN LEG8 PLEN núm 26, SP20 de 14-06-2012, pp. 53-54; Ley Foral 22/2014, de 12 de noviembre, por la que se crea el Consejo Navarro del Diálogo Social en Navarra (BOPN núm. 123, de 13-11-14), DSPN LEG8 PLEN núm 98, SP70 de 06-11-2014, p. 29.

Las legislaturas IX (2015-2019) y X (2019-2023) caracterizadas por el acuerdo programático de cuatro fuerzas políticas («Geroa-Bai», «EH Bildu», «Podemos-Ahal Dugu» e «Izquierda-Ezkerra»), y de «Partido Socialista de Navarra», «Geroa Bai» e «Izquierda Unida, respectivamente, supondrán un cambio respecto del bipartidismo que durante décadas había gobernado en la Comunidad Foral de Navarra, lo que propiciará un incremento en la presentación de enmiendas por el grupo parlamentario en la oposición «Unión del Pueblo Navarro». En este sentido, Ley Foral 23/2016, de 21 de diciembre, por la que se establece el sistema de carrera profesional aplicable al personal diplomado sanitario, excluido el adscrito al Departamento de Salud y sus organismos autónomos (BOPN núm. 156, de 22.12.16), pp. 31-32; Ley Foral 6/2017, de 9 de mayo, de modificación parcial del texto refundido de la Ley Foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por Decreto Foral Legislativo 4/2008, de 2 de junio (BOPN núm. 68, de 11-05-17), DSPN LEG9 PLEN núm 71, SP69 de 27-04-2017, p. 41; y Ley Foral 21/2018, de 30 de octubre, por la que se modifica la Ley Foral 9/2005, de 6 de julio, del Taxi (BOPN núm. 130, de 31.10.18), DSPN LEG9 PLEN núm 126, SP121 de 25-10-2018, p. 37).

En la XI legislatura todavía en curso (2023-2027), el reciente acuerdo programático del «Partido Socialista, «Geroa Bai» y «Contigo Navarra» alcanzado ha redundado, también, en la profusa presentación de enmiendas por el Grupo Parlamentario de «Unión del Pueblo Navarro»: Ley Foral 9/2024, de 5 de julio, de modificación de la Ley Foral 1/2019, de 15 de enero, de Derechos Culturales de Navarra (BOPN núm. 93, de 5.07.2024), DSPN LEG11 PLEN núm 39, SP 38 de 27-06-2024, p. 17. N° de Expediente:11-24/PRO-00007; Ley Foral 11/2024, de 5 de julio, de modificación de la Ley Foral 18/2019, de 4 de abril, sobre acceso y ejercicio de las profesiones del deporte en Navarra. (BOPN núm. 93, de 5.07.2024), DSPN LEG11 PLEN núm 39, SP 38 de 27-06-2024, p. 54. N° de Expediente: 11-24/PRO-00012. (A. 30.09.2024).

<sup>63</sup> Apartado 1° del art. 125 RPN 2023: «En el Boletín Oficial de la Cámara se publicarán los proyectos y las proposiciones de ley foral, los votos particulares y enmiendas, los informes de Ponencias, los dictámenes de comisiones, los acuerdos del Pleno, las interpellaciones, las mociones, las preguntas escritas y sus contestaciones, las comunicaciones

## VI. LA DECLARACIÓN DE URGENCIA EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LECTURA ÚNICA

En Navarra, el denominado «procedimiento de urgencia» (capítulo VIII del título V –«Normas generales de funcionamiento»– RPN) no constituye un procedimiento *legislativo*, pues se ubica separado del título VI dedicado a la regulación del procedimiento legislativo y a las especialidades en él<sup>64</sup>.

La urgencia no es un procedimiento legislativo en sí, ni se identifica con los presupuestos habilitantes de la lectura única<sup>65</sup>. Pues esta especialidad en el procedimiento legislativo es posible dados unos presupuestos habilitantes que integran un conjunto de descriptores formales distinto a una reducción de los plazos reglamentarios en que la declaración de urgencia consiste y sobre la que los órganos parlamentarios competentes disponen de una capacidad incondicionada de apreciación, al basarse en criterios de oportunidad interna de la Cámara.

Dicho lo anterior, es posible la inserción de la urgencia en un procedimiento legislativo en lectura única que, por ello, puede obedecer, además, al acuerdo extraparlamentario por mayorías suficientes sobre el texto, o tener un objeto de decisión condicionado por la exigencia formal de que deben *autorizarse* o rechazarse *mediante ley en bloque*. Presupuestos de la lectura única de significación formal, recordemos, cuya motivación acordada por la Mesa y Junta de Portavoces no se publica, como tampoco existe un debate previo al acuerdo de tramitación del Pleno de la Cámara.

---

del Gobierno y cualesquiera otros textos o documentos cuya publicación sea requerida por algún precepto de este Reglamento y ordenada por la Presidencia o por la Mesa». En ocasiones se ha podido conocer el contenido de algunas enmiendas que han sido explicadas por los representantes parlamentarios en los debates de aprobación de la ley. Sin embargo, la mayor parte de las veces las enmiendas han sido mencionadas sin explicitar su significado previo a la aprobación de las mismas.

<sup>64</sup> El capítulo II del título VI –«Del procedimiento legislativo»– regula el procedimiento legislativo común y el capítulo III del mismo título regla las especialidades en el procedimiento legislativo entre las que se encuentra la lectura única.

<sup>65</sup> En este sentido se ha pronunciado la doctrina, Gómez Lugo, 2019, p. 394. González García y García Rocha han criticado la identificación de la urgencia como presupuesto habilitante del procedimiento legislativo especial directo y en lectura única hasta la reforma del Reglamento de la Asamblea de Murcia, González García y García Rocha, 2019, 2023, pp. 140 y 141.

En el ámbito estatal observamos diferencias de tratamiento en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado. Para el primero, la urgencia no es un procedimiento legislativo sino una *disposición general de funcionamiento*<sup>66</sup>, y la lectura única una *especialidad en el procedimiento legislativo*. En el Reglamento del Senado, sin embargo, la urgencia –como la lectura única– son *procedimientos legislativos especiales* que se alojan en el capítulo II –«De los procedimientos legislativos especiales»– del título IV –«Del procedimiento legislativo»–<sup>67</sup>. Lo anterior plantea desajustes en las dos Cámaras y diferentes consecuencias. Pues si el Reglamento del Congreso de los Diputados posibilita la inserción de la urgencia en el procedimiento legislativo en lectura única, o la coexistencia de esta especialidad con otras especialidades de un único procedimiento legislativo, el Reglamento del Senado lo impide, pues trata la urgencia o la lectura única como procedimientos legislativos separados, no siendo posible su concomitancia.

A nivel autonómico se ha reglado la declaración de urgencia en las denominadas «Disposiciones generales de funcionamiento», y la lectura única como especialidad en el procedimiento legislativo, lo que permite insertar la urgencia en lectura única, o en cualesquiera otras especialidades en el procedimiento legislativo<sup>68</sup>. Dado que la

---

<sup>66</sup> El art. 93 RCD (capítulo VI –«De la declaración de urgencia»– del título VI –«De las disposiciones generales de funcionamiento»– establece las condiciones para que la Mesa pueda acordar que «un asunto se tramite por el procedimiento de urgencia». El apartado 1º del art. 93 RCD señala que «A petición del Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Diputados, la Mesa del Congreso podrá acordar que un asunto se tramite por procedimiento de urgencia». El apartado 2º establece que «si el acuerdo se tomará hallándose un trámite en curso, el procedimiento de urgencia se aplicará para los trámites siguientes a aquél».

<sup>67</sup> Mediante *Reforma del Reglamento del Senado por la que se reforman los artículos 133 y 182* se adiciona un apartado 2º al art. 133 que atribuye facultades a la Mesa del Senado para decidir si las *proposiciones de ley* se tramitan en su Cámara por el procedimiento de urgencia, con un plazo de 20 días, o por la vía ordinaria, que permite extenderlo a un máximo de dos meses (BOE núm. 276, de 18.11.2023).

<sup>68</sup> El Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias (BOPA núm. 70, de 13.04.2023) trata la urgencia como disposición general de funcionamiento y la lectura única como especialidad del procedimiento legislativo. La «Declaración de urgencia» se ubica en el capítulo IV del título V «Disposiciones generales de funcionamiento», mientras que la lectura única se encuentra en la sección 5ª («Tramitación en lectura única») del capítulo V («Especialidades del procedimiento legislativo») del título VI «Procedimiento legislativo». En el Reglamento del Parlamento de Andalucía (BOPA núm. 566, de 04.05.2021) la urgen-

cia se ubica en el capítulo sexto «Declaración de urgencia» del título cuarto «Disposiciones generales de funcionamiento», y la lectura única en la sección cuarta («De la tramitación de un proyecto o una proposición de ley en lectura única»), del capítulo tercero («De las especialidades en el procedimiento legislativo»), del título V («Del procedimiento legislativo»). En Reglamento del Parlamento de Cantabria (BOPCA núm. 142, de 13.06.2012) la urgencia se regula en el capítulo VI («De la Declaración de urgencia») del título V «De las Disposiciones generales de funcionamiento», y la lectura única como especialidad del procedimiento legislativo: sección 3ª «De la tramitación de un proyecto o proposición de ley en lectura única», del capítulo III («De las especialidades en el procedimiento legislativo»), del título VI («Del procedimiento legislativo»). El Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha (BOCCLM núm. 133, de 16.10.1997, última reforma, BOCCLM núm. 14, de 8.09.2023) sitúa la urgencia en el capítulo VIII («De la declaración de urgencia») del título V («Del funcionamiento de la Cámara») y define la lectura única como especialidad en el procedimiento legislativo: sección 4ª («De la tramitación en lectura única»), del capítulo III («De las especialidades en el procedimiento legislativo»), del título VI («Del procedimiento legislativo»). El Reglamento de las Cortes de Castilla y León (BOCCYL núm. 132, de 05.03.1990, última modificación, de 25 de noviembre de 2015, BOCCYL núm. 230, de 27.11.2015) ubica la urgencia en el capítulo IV («De la declaración de urgencia») del título VI («De las disposiciones generales de funcionamiento»), y la lectura única en la sección III («De la tramitación en lectura única»), del capítulo III («De las especialidades en el procedimiento legislativo»), del título V («Del procedimiento legislativo»). En el Reglamento del Parlamento de Cataluña (DOGC núm. 4553, de 18.01.2006) la «Declaración de urgencia» (art. 96) se sitúa en la sección 5ª («El cómputo de plazos y la presentación de documentos»), del capítulo I («Disposiciones generales del procedimiento»), del título IV («Del funcionamiento del Parlamento») y la lectura única en el apartado 5º («La tramitación de las iniciativas legislativas en lectura única»), de la sección 3ª («Especialidades del procedimiento legislativo») del capítulo II («El procedimiento legislativo»), del título IV («Del funcionamiento del Parlamento»). El Reglamento de la Asamblea de Extremadura (DOE nº 131, de 08.07.2008), ubica la urgencia en el capítulo IV («Del cómputo de los plazos y de la declaración de urgencia»), del título V («Disposiciones generales de funcionamiento del Parlamento»), y la lectura única en el capítulo IV («Procedimiento legislativo por lectura única»), del título VI («Del procedimiento legislativo»), El Reglamento del Parlamento de Galicia (última modificación BOPG núm. 26, de 8.10.2020), ubica la declaración de urgencia en el capítulo VI («De la declaración de urgencia» del título V («De las disposiciones generales de funcionamiento»), y la tramitación en lectura única de los proyectos de ley en la sección 5ª («De la tramitación de un proyecto de ley en lectura única»), del capítulo III («De las especialidades en el procedimiento legislativo»), del título VI («Del procedimiento legislativo»). El Reglamento de la Asamblea de Madrid (BOCM núm. 45 de 22.02.2019), sitúa la urgencia en el capítulo VI («Del procedimiento de urgencia»), del título VI («De las disposiciones generales de funcionamiento»), y la lectura única en la sección 5ª («De la tramitación de proyectos y proposiciones en lectura única»), del capítulo III («De las especialidades en el procedimiento legislativo»), del título VII («Del procedimiento legislativo»). El Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia (BORM núm. 100, de 3 de mayo de 2019. Última reforma parcial, BORM nº 279, de 2.12.2021), regla la urgencia en el capítulo V («Del cómputo de plazos y de la presentación de documentos»), del título VI («De las disposiciones generales de funcionamiento»), y la lectura única en el capítulo IV («De la tramitación en lectura única»), del título VII («Del procedimiento legislativo»).

urgencia en Navarra tampoco constituye un procedimiento legislativo en sí, entendemos posible la declaración de perentoriedad en el procedimiento legislativo especial en lectura única.

Desde 2011 (VIII Legislatura, 2011-2015), la Mesa del Parlamento de Navarra ha acordado la *urgencia* de buena parte de los proyectos y proposiciones de ley tramitados en lectura única (Acuerdo de la Mesa y la Junta de Portavoces)<sup>69</sup>, lo que reduce los plazos a la

---

El Reglamento del Parlamento Vasco (BOPV núm. 121, de 08.07.2011) regula la urgencia en el capítulo VI («De la declaración de urgencia») del título II («De las disposiciones generales de funcionamiento»), y la lectura única en la sección 4ª («Del procedimiento de lectura única»), del capítulo III («De las especialidades en el procedimiento legislativo»), del título III («Del procedimiento legislativo»). Por su parte, el Reglamento del Parlamento de la Rioja (BOPR nº 95, de 18.04.2001, última reforma) regula la declaración de urgencia en el capítulo VI («de la declaración de urgencia») del título V («Del funcionamiento»), y la lectura única en la sección 4ª («de la tramitación de un proyecto o proposición de ley en lectura única»), del capítulo III («De las especialidades en el procedimiento legislativo»), del título VI («Del procedimiento legislativo»). El Reglamento de las Cortes Valencianas (DOGV nº 248, de 29.12.2006), regula la urgencia en el capítulo VI («Sobre la declaración de urgencia») del título IV («Del funcionamiento de las Cortes Valencianas»), y la lectura única en el capítulo III («De las especialidades en el procedimiento legislativo»), del título V («Del procedimiento legislativo»).

<sup>69</sup> En este periodo (2011-2015) se declararán de urgencia 27 Leyes Forales de las 58 tramitadas en lectura única. Citamos algunos ejemplos: Ley Foral 15/2012, de 4 de octubre, de modificación de la disposición adicional segunda de la Ley Foral 13/2012, de 21 de junio, de medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra tramitada de urgencia en lectura única (BOPN núm. 78, de 4-10-12, DSPN LEG8 PLEN núm 30, SP23 de 27-09-2012, p. 22. Nº de expediente: 8-12/PRO-00016; Ley Foral 2/2013, de 14 de febrero, sobre atención sanitaria, continuada y urgente (B.O.P.N. núm. 19, de 19.02.13), DSPN LEG8 PLEN núm 45, SP32 de 8.02.2013, p. 5. Nº de expediente: 8-13/PRO-00001; Ley Foral 8/2013, de 25 de febrero, por la que se reconoce a las personas residentes en Navarra el derecho de acceso a la asistencia sanitaria gratuita del sistema público sanitario de Navarra (BOPN núm. 23, de 27.02.13). DSPN LEG8 PLEN núm 46, SP33 de 14-02-2013, p. 29. Nº de expediente: 8-12/PRO-00046; Ley Foral 13/2013, de 20 de marzo, de modificación de la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de promoción, atención y protección a la infancia y la adolescencia. BOPN núm. 32, de 21.03.13, DSPN LEG8 PLEN núm 50, SP36 de 14-03-2013, p. 6. Nº de expediente: 8-13/PRO-00002; Ley Foral 26/2013, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley Foral 7/2009, de 5 de junio, en la que se regula la asignación tributaria del 0,7 por 100 que los contribuyentes de la Comunidad Foral destinan a otros fines de interés social (BOPN núm. 76, de 4.07.13), DSPN LEG8 PLEN núm 62, SP44 de 27-06-2013, p. 46. Nº de expediente: 8-13/PRO-00021; Ley Foral 28/2013, de 7 de agosto, de modificación parcial de la Ley Foral 8/2009, de 18 de junio, de creación de la Sociedad Corporación Pública Empresarial de Navarra, S.L. (BOPN núm. 86, de 8.08.13), DSPN LEG8 PLEN núm 64, SP45 de 6-08-2013, p. 3. Nº de Expediente: 8-13/PRO-00031; Ley Foral 29/2013, de 25 de septiembre, de modificación del artículo 3 de la Ley Foral 23/2001, de 27 de noviembre, para la creación de un impuesto sobre los grandes estableci-

mitad. Supondrá la consagración de la inserción formal del trámite de urgencia en lectura única por razones de procedimiento –proximidad de finalización de la legislatura– tras una reiterada práctica parlamentaria de concentración de asuntos en lectura única sin formalización del trámite de perentoriedad en momentos finales del mandato legislativo, lo que, en puridad, supondrá un solapamiento de la urgencia<sup>70</sup>.

mientos comerciales (BOPN núm. 109, de 27-09-13), DSPN LEG8 PLEN núm 65, SP46 de 19-09-2013, p. 28. Número de expediente: 8-13/PRO-00028; Ley Foral 32/2013, de 31 de octubre, de modificación del artículo 111 de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos de Navarra (BOPN núm. 125, de 4.11.13), DSPN LEG8 PLEN núm 70, SP49 de 24-10-2013, p. 53. N° de expediente: 8-13/PRO-00035; Ley Foral 40/2013, de 28 de diciembre, de modificación de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra (BOPN núm. 152, de 30-12-13), DSPN LEG8 PLEN núm 76, SP54 de 19-12-2013, p. 27. N° de expediente: 8-13/PRO-00042; Ley Foral 19/2014, de 28 de octubre, por la que se modifica la Ley Foral 10/2014, de 16 de mayo, de modificación de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra (BOPN núm. 114, de 28.10.14), DSPN LEG8 PLEN núm 97, SP69 de 23-10-2014, p. 27. N° de expediente: 8-14/PRO-00026; Ley Foral 25/2014, de 2 de diciembre, de modificación de la Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones (BOPN núm. 135, de 5.12.14), DSPN LEG8 PLEN núm 100, SP72 de 27-11-2014, p. 46. N° expediente: 8-14/PRO-00025; Ley Foral 6/2015, de 5 de marzo, de modificación de la Ley Foral 1/2012, de 23 de enero, por la que se regula la renta de inclusión social B.O.P.N. núm. 34, de 5-03-15, DSPN LEG8 PLEN núm 107, SP78 de 26-2-2015, p. 34. N° expediente: 8-15/PRO-00002; Ley Foral 18/2015, de 10 de abril, por la que se modifica la Ley Foral 16/2006, de 14 de diciembre, del Juego (BOPN núm. 48, de 9.04.15), DSPN LEG8 PLEN núm 109, SP80 de 2.03.2015, p. 49. N° expediente: 8-15/PRO-00006; Ley Foral 19/2015, de 10 de abril, de derogación de la Ley Foral 3/2014, de 14 de marzo, de modificación de la Ley Foral 13/2013, de 20 de marzo, de modificación de la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de promoción, atención y protección a la infancia y a la adolescencia (BOPN núm. 48, de 9.04.15), DSPN LEG8 PLEN núm 109, SP80 de 26-03-2015, p. 51. N° expediente: 8-15/PRO-00007.

<sup>70</sup> La proximidad de la finalización de la V legislatura (1999-2003) se tradujo en la concentraron de leyes en lectura única sin tramitación de urgencia: Ley Foral 9/2003, de 24 de febrero, por la que se declara de utilidad pública y se aprueba la desafectación de 38.092 metros cuadrados de terreno comunal perteneciente al Ayuntamiento de Mendavia (BOPN núm. 17, 25.02.03), DSPN LEG5 PLEN núm 88, SP 76, de 13-02-2002, p. 16; Ley Foral 14/2003, de 17 de marzo, por la que se deroga el artículo 14.4 de la Ley Foral 11/2000, de 16 de noviembre, de Sanidad Animal, BOPN núm. 32, 20.03.03), DSPN LEG5 PLEN núm 91, SP 78, de 07-03-2002, p. 4; Ley Foral 18/2003, de 25 de marzo, por la que se concede un crédito extraordinario por importe de 5.100.000 euros, para atender las necesidades del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación, en materia de ayudas excepcionales para la reparación, por parte de entidades locales y comunidades de regantes, de infraestructuras agrarias de titularidad pública dañadas por inundaciones extraordinarias (BOPN núm. 37, 28.03.03), DSPN LEG5 PLEN núm 93, SP 80, de 13-03-2002, p. 6; Ley Foral 19/2003, de 25 de marzo, por la que se establecen medidas a favor de los afectados por las inundaciones producidas en la Comunidad Foral de Navarra durante el

A partir de 2015 (IX Legislatura, 2015-2019) la práctica de la urgencia en esta especialidad en el procedimiento legislativo ha sido más contenida<sup>71</sup>, y desde 2019 (X legislatura, 2019-2023- y comienzo de la XI Legislatura, 2023-2027) el acrecentamiento de la urgencia

---

mes de febrero del presente año (BOPN núm. 37, 28.03.03), DSPN LEG5 PLEN núm 93, SP 80, de 13-03-2002, p. 11.

Sin embargo, la cercana finalización de la VIII legislatura (2011-2015) o de la X legislatura (2019-2023) se ha traducido en la una concentración de leyes en lectura única y urgencia, lo que significa no solo existencia de consenso extraparlamentario suficiente sino la perentoriedad de su tramitación en el procedimiento: Ley Foral 6/2015, de 5 de marzo, de modificación de la Ley Foral 1/2012, de 23 de enero, por la que se regula la renta de inclusión social B.O.P.N. núm. 34, de 5-03-15, DSPN LEG8 PLEN núm 107, SP78 de 26-2-2015, p. 34. N° expediente: 8-15/PRO-00002; Ley Foral 18/2015, de 10 de abril, por la que se modifica la Ley Foral 16/2006, de 14 de diciembre, del Juego (BOPN núm. 48, de 9.04.15), DSPN LEG8 PLEN núm 109, SP80 de 2.03.2015, p. 49. N° expediente: 8-15/PRO-00006; Ley Foral 19/2015, de 10 de abril, de derogación de la Ley Foral 3/2014, de 14 de marzo, de modificación de la Ley Foral 13/2013, de 20 de marzo, de modificación de la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de promoción, atención y protección a la infancia y a la adolescencia (BOPN núm. 48, de 9.04.15), DSPN LEG8 PLEN núm 109, SP80 de 26-03-2015, p. 51. N° expediente: 8-15/PRO-00007. También se concentran muchas leyes tramitadas de urgencia y en lectura única al final de la X legislatura (2019-2023): Ley Foral 8/2023, de 9 de marzo, por la que se modifica la Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, de protección civil y atención de emergencias de Navarra (BOPN n° 40, de 13.03.2023), BOPN n° 40, de 13.03.2023, DSPN LEG10 PLEN núm 143, SP 139 de 02-03-2023, p. 44; Ley Foral 11/2023, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre, reguladora del régimen específico del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, BOPN n° 53, 30.03.23, DSPN LEG10 PLEN núm 146, SP 142 de 23-03-2023, p. 5; Ley Foral 12/2023, de 29 de marzo, por la que se modifica el Texto Refundido del Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto.

<sup>71</sup> Se tramitarán 49 leyes en lectura única de la totalidad (106), de las que 5 leyes lo serán por el procedimiento de urgencia: Ley Foral 17/2017, de 27 de diciembre, reguladora del acceso a la función pública docente (BOPN núm. 161, de 29.12.17), DSPN LEG9 PLEN núm 94, SP91 de 21-12-2017, p. 97. N° expediente: 9-17/PRO-00013; Ley Foral 19/2018, de 10 de octubre, por la que se aprueba el Plan de Inversiones Financieras Sostenibles (BOPN. núm. 122, de 11.10.18), DSPN LEG9 PLEN núm 121, SP118 de 04-10-2018, p. 38. N° expediente: 9-18/PRO-00019; Ley Foral 7/2021, de 10 de mayo, de modificación de la Ley Foral 3/2021, de 26 de marzo, para la regulación de las jornadas, horarios y retribuciones de la Policía Foral de Navarra (BOPN núm. 59, de 10.05.2021), DSPN LEG10 PLEN núm 71, SP 69 de 29-04-2021, p. 6. N° expediente: 10-21/PRO-00007; Ley Foral 14/2021, de 30 de junio, de modificación de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (BOPN núm. 89, de 1.07.2021), DSPN LEG10 PLEN núm 79, SP 77 de 24-06-2021, p. 33; Ley Foral 18/2023, de 26 de octubre, de modificación de la Ley Foral 11/1997, de 27 de junio, de estadística de Navarra (BOPN núm. 24, de 26.10.2023), DSPN LEG11 PLEN núm 17, SP 6 de 10-10-2023, p. 11. N° de Expediente: 11-23/PRO-00009.

en lectura única<sup>72</sup> convive, de modo particular, con el trámite como proyecto de ley en lectura única de decretos-leyes forales en los que la urgencia gubernamental se incorpora al trámite del proyecto de ley por acuerdo del Pleno de la Cámara (apartado 2º *in fine* del art. 21 *Bis* LORAFNA)<sup>73</sup>; en el resto de los casos, la tramitación por el procedi-

---

<sup>72</sup> En la X legislatura (2019-2023) el número de asuntos tramitados en lectura única (61) superará a los que se han tramitado por el procedimiento ordinario (46). La tramitación por el procedimiento de urgencia se adoptará en 60 leyes forales (38 proyectos de ley foral y 22 proposiciones de ley foral), frente a 47 leyes forales que mantendrán los plazos ordinarios de tramitación (34 proyectos de ley foral y 13 proposiciones de ley foral). De los 61 asuntos en lectura única, 17 asuntos se han tramitado por el procedimiento de urgencia. Se enumeran algunos ejemplos: Ley Foral 7/2021, de 10 de mayo, de modificación de la Ley Foral 3/2021, de 26 de marzo, para la regulación de las jornadas, horarios y retribuciones de la Policía Foral de Navarra. (BOPN núm. 599, de 10.05.2021), DSPN LEG10 PLEN núm 71, SP 69 de 29-04-2021, p. 39. N° de Expediente:10-21/PRO-00007; Ley Foral 14/2021, de 30 de junio, de modificación de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (BOPN núm. 89, 1.07.2021), DSPN LEG10 PLEN núm 79, SP 77 de 24-06-2021, p. 22, N° de Expediente:10-21/PRO-00010; Ley Foral 11/2022, de 4 de mayo, por la que se establecen medidas en materia de selección y provisión de puestos de personal funcionario docente no universitario de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, DSPN LEG10 PLEN núm 110, SP 107 de 28-04-2022, p. 18; Ley Foral 16/2022, de 30 de mayo, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en los puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de la Comunidad Foral de Navarra (BOPN nº 71, de 31.05.2022), DSPN LEG10 PLEN núm 114, SP 111 de 26-05-2022, p. 31. N° de Expediente: 10-22/PRO-00013; Ley Foral 18/2022, de 13 de junio, de modificación parcial de la Ley Foral 19/2019, de 4 de abril, de protección de los animales de compañía en Navarra, DSPN LEG10 PLEN núm 114, SP 108 de 26-05-2022, p. 3. N° de Expediente: 10-22/PRO-00008.

En la XI legislatura todavía en curso (2023-2027) se han tramitado dos leyes de urgencia y en lectura única: Ley Foral 9/2024, de 5 de julio, de modificación de la Ley Foral 1/2019, de 15 de enero, de Derechos Culturales de Navarra (BOPN núm. 93, de 5.07.2024), DSPN LEG11 PLEN núm 39, SP 38 de 27-06-2024, p. 16. N° de Expediente:11-24/PRO-00007; Ley Foral 11/2024, de 5 de julio, de modificación de la Ley Foral 18/2019, de 4 de abril, sobre acceso y ejercicio de las profesiones del deporte en Navarra. (BOPN núm. 93, de 5.07.2024), DSPN LEG11 PLEN núm 39, SP 38 de 27-06-2024, p. 54. N° de Expediente: 11-24/PRO-00012. (a. 30.09.2024).

<sup>73</sup> El apartado 4º del art. 182 RPN determina que «convalidado un decreto-ley foral, la Presidencia preguntará si algún Grupo Parlamentario desea que se tramite como proyecto de ley foral. En caso afirmativo, la solicitud será sometida a votación de la Cámara. Si esta se pronunciasse a favor, se tramitará como proyecto de ley foral por el procedimiento de urgencia, sin que sean admisibles las enmiendas de totalidad de devolución». Ley Foral 6/2020, de 6 de abril, por la que se aprueban medidas urgentes para responder al impacto generado por la crisis sanitaria del coronavirus (COVID-19), BOPN nº 42, de 7.04.2020, DSPN LEG10 PLEN núm 28, SP 27 de 3-04-2020, p. 4. N° de expediente: 10-20/LEY-00003; Ley Foral 7/2020, de 6 de abril, por la que se aprueban medidas urgentes para responder al impacto generado por la crisis sanitaria del coronavirus (COVID-19), BOPN nº 42, 7 de

miento de urgencia se valora y acuerda por la Mesa del Parlamento —a petición del Gobierno de Navarra, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Parlamentarios y Parlamentarias Forales— (art. 121.1 RPN).

En reiterados asuntos, se observa que las iniciativas legislativas en lectura única no tramitadas de urgencia describen la perentoriedad del objeto de decisión en el título de la ley o en la exposición de motivos sin reducción de los plazos a la mitad<sup>74</sup>. Entendemos, sin

---

abril de 2020, DSPN LEG10 PLEN núm 28, SP 27 de 3-04-2020, p. 4. N° de expediente: 10-20/LEY-00004; Ley Foral 14/2020, de 1 de septiembre, por la que se aprueban medidas extraordinarias para hacer frente a la crisis sanitaria del coronavirus (COVID-19), una vez superada la fase 3 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad (BOPN núm 88, 21.08.2020), DSPN LEG10 PLEN núm 41, SP 40 de 27-08-2020 p. 3. N° de expediente: 10-20/LEY-00013; Ley Foral 19/2022, de 1 de julio, de medidas para la realización de los procesos de estabilización derivados de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público (BOPN núm. 86, de 5.07.2022), DSPN LEG10 PLEN núm 118, SP 115 de 22-06-2022, p. 4 (N° de expediente: 10-22/LEY-00006).

<sup>74</sup> En este sentido, se observa que algunas leyes forales tramitadas en lectura única —sin abreviación a la mitad de sus plazos— han justificado la urgencia de su aprobación en su exposición de motivos. La exposición de motivos de la Ley Foral 3/1993, de 30 de marzo, por la que se establece el módulo y su ponderación para 1993 aplicable a las actuaciones protegibles en materia de vivienda, y se fijan los precios máximos correspondientes a dichas actuaciones (BOPN n 15, 29.03.93) tramitada por la especialidad en el procedimiento en lectura única (DSPN LEG3 PLEN núm 40, SP 26, de 24-03-1993, p. 3 ) señala lo siguiente: «(...) Las dificultades sobrevenidas en el proceso de aprobación de los Presupuestos Generales para 1993 llevan a la consideración de la *urgente* necesidad de fijar dichos parámetros en atención a las circunstancias de interés social que concurren, habida cuenta, de una parte, la insistente demanda que se formula desde los sectores interesados en la materia y, de otra, la paralización que se seguiría en la tramitación de los expedientes que se van acumulando en materia de las distintas actuaciones protegibles (...)». También la exposición de motivos de la Ley Foral 10/2012, de 15 de junio, por la que se introducen diversas medidas tributarias dirigidas a incrementar los ingresos públicos (BOPN núm. 59, de 19.06.12) tramitada en lectura única (DSPN LEG8 PLEN núm 26, SP20 de 14-06-2012, p. 31) argumenta que «La constatación de que en el primer trimestre de 2012 se han producido desviaciones significativas en la ejecución de ingresos respecto de lo previsto en los Presupuestos Generales de Navarra para este ejercicio, obliga al Gobierno de Navarra a adoptar medidas urgentes encaminadas a corregir esas desviaciones (...)».

En otros supuestos la urgencia nombra la ley tramitada de forma exclusiva, en lectura única. En este sentido, la Ley Foral 13/2012, de 21 de junio, de *medidas urgentes* en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (BOPN núm. 61, de 25.06.12) aprobada en lectura única (DSPN LEG8 PLEN núm 26, SP20 de 14-06-2012, p. 45) contrasta con la Ley Foral 15/2012, de 4 de octubre, de modificación de la disposición adicional segunda de la Ley Foral 13/2012, de 21 de junio, de *medidas urgentes* en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (BOPN núm. 78, de

4.10.12), que aprobada cuatro meses después se declara de urgencia y se tramita en lectura única (DSPN LEG8 PLEN núm 30, SP23 de 27-09-2012, p. 22). En el mismo sentido, la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de *medidas urgentes* para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra (BOPN núm. 76, de 4-07-13) se tramita únicamente en lectura única (DSPN LEG8 PLEN núm 62, SP44 de 27-06-2013, p. 22); otra Ley Foral 25/2013, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley Foral 28/2012, de 28 de diciembre, por la que se crea, con efectos para el año 2012 un complemento personal transitorio por pérdida de poder adquisitivo (BOPN núm. 76, de 4-07-13), aprobada el mismo día que la Ley 24/2013 se declara de urgencia y se tramita en lectura única.

También es el caso muy notable de las reiteradas leyes tramitadas en lectura única que autorizan un incremento o suplemento de crédito extraordinario cuando en los presupuestos vigentes no hay crédito disponible. En la exposición de motivos de estas leyes se arguye la perentoriedad de la medida con base en Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra, cuyo artículo 48 párrafo primero dispone que, cuando haya de realizarse con cargo al presupuesto vigente algún gasto *que no pueda demorarse* hasta el ejercicio siguiente y no exista el crédito, el Gobierno de Navarra, a propuesta del Consejero de Economía y Hacienda, remitirá al Parlamento de Navarra un proyecto de ley foral de concesión de un crédito extraordinario. Véase entre otras muchas: Ley Foral 13/2020, de 1 de julio, de concesión, regulación y distribución de un crédito extraordinario de 25 millones de euros, con cargo al Fondo de Participación de las Haciendas Locales de Navarra, para cubrir las necesidades de las entidades locales derivadas de la adopción de medidas de carácter extraordinario y urgente por motivos de salud pública motivadas por el COVID-19, DSPN LEG10 PLEN núm 39, SP 38 de 25-06-2020. N° de Expediente:10-20/LEY-00010; Ley Foral 16/2020, de 17 de noviembre, de concesión de suplemento de crédito y de un crédito extraordinario para la financiación de la Universidad Pública de Navarra, DSPN LEG10 PLEN núm 51, SP 49 de 5-11-2020, p. 7. N° de Expediente:10-20/LEY-00016; Ley Foral 11/2021, de 22 de junio, por la que se concede un crédito extraordinario por un importe de 934.015 euros para el Departamento de Cohesión Territorial BOPN n° 85, 23-06-2021, DSPN LEG10 PLEN núm 78, SP 76 de 17-06-2021, p. 6. N° de Expediente:10-21/LEY-00003; Ley Foral 12/2021, de 22 de junio, de concesión de suplemento de crédito para la ejecución de los recursos REACT UE asignados al Programa Operativo FEDER de Navarra 2014-2020 y de la Asistencia Técnica de Fondos REACT para 2021 (BOPN n° 85, 23.06.2021), DSPN LEG10 PLEN núm 78, SP 76 de 17-06-2021, p. 15. N° de Expediente:10-21/LEY-00004; Ley Foral 16/2021, de 21 de octubre, de concesión de suplemento de crédito para hacer frente a los pagos de los salarios del personal trasferido, como consecuencia del traspaso de la competencia en la sanidad penitenciaria a la Comunidad Foral de Navarra BOPN n° 119, de25-10-2021, DSPN LEG10 PLEN núm 85, SP 83 de 14-10-2021, p. 5. N° de Expediente:10-21/LEY-00008; Ley Foral 13/2022, de 12 de mayo, de concesión de un crédito extraordinario, por un importe total de 4.761.112 euros, para la financiación de las necesidades de varios departamentos del Gobierno de Navarra y de los municipios y concejos de la Comunidad Foral de Navarra afectados por las consecuencias económicas de la guerra en Ucrania (BOPN n° 65, de 18.05.2022), DSPN LEG10 PLEN núm 111, SP 108 de 5-05-2022, p. 22. N° de Expediente:10-22/LEY-00004; Ley Foral 27/2022, de 11 de octubre, de concesión de un crédito extraordinario para los Departamentos de Cohesión Territorial y de Cultura y Deporte, BOPN n°113, de 13.10.2022, DSPN LEG10 PLEN núm 124, SP 121 de 06-10-2022, p. 5. Ley Foral 29/2022, de 8 de noviembre, de concesión de un crédito extraordinario, por un importe de

embargo, que la perentoriedad en el objeto de decisión y la urgencia parlamentaria (procedimental) no tienen por qué coincidir. La urgencia adoptada por el Parlamento es siempre formal, procedimental; tiene una naturaleza y lógica distinta y ajena a la del objeto de decisión, y por tanto es ajena en su naturaleza a la que pueda sugerir el asunto que se dirime. Y a su vez, la urgencia del objeto de decisión no tiene por qué tramitarse por el procedimiento de urgencia.

También puede presumirse que en muchos casos la urgencia parlamentaria (procedimental) adoptada responda a la perentoriedad del asunto en sí, pero eso no permite identificar la decisión formal, parlamentaria, que se adopta de acuerdo a la lógica institucional en el sentido antedicho con la urgencia del asunto. El hecho de que la urgencia procedimental y del objeto del asunto coincidan muchas veces no autoriza a fundirlas, confundirlas ni identificarlas.

## VII. LA LECTURA ÚNICA Y EL REQUERIMIENTO DE VOTACIÓN POR MAYORÍA ABSOLUTA RATIONE MATERIAE

La práctica parlamentaria en Navarra ha evolucionado hacia la *concomitancia de especialidades* del procedimiento legislativo: proyectos o proposiciones de ley tramitados en lectura única (art. 179 RPN) que *ratione materiae* requieren de aprobación preceptiva por mayoría absoluta en votación final sobre el conjunto del proyecto (art. 172 RPN)<sup>75</sup>. Así pues, la lectura única como especialidad en

---

20.000.000 euros, para el Departamento de Desarrollo Económico y Empresarial, BOPN nº 128, de 10.11.2022, DSPN LEG10 PLEN núm 129, SP 126 de 03-11-2022, p. 5. Nº de Expediente:10-22/LEY-00011; Ley Foral 19/2023, de 14 de noviembre, de concesión de un crédito extraordinario para el abono de las subvenciones a partidos y formaciones políticas para la financiación de los gastos de las elecciones al Parlamento Foral de Navarra celebradas el 28 de mayo de 2023 y para la modificación de la denominación de diversas partidas presupuestarias (BOPN nº 35, de 15.11.2023), DSPN LEG11 PLEN núm 10, SP 9 de 09-11-2023, p. 18. Nº de Expediente:11-23/LEY-00009; Ley Foral 23/2023, de 26 de diciembre, que autoriza a Sociedad de Desarrollo de Navarra, S.L. la concesión de un préstamo a Sunsundegui, S.A. (BOPN nº 51, de 26.11.2023), DSPN LEG11 PLEN núm 15, SP 14 de 21-21-2023, p. 30. Nº de Expediente:11-23/LEY-00013; Ley Foral 4/2024, de 2 de mayo, por la que se autoriza a Sociedad de Desarrollo de Navarra S.L. (SODENA) la concesión de un préstamo a Sunsundegui S.A. (BOPN nº 62, de 02.05.2024), DSPN LEG11 PLEN núm 28, SP 27 de 25-04-2024, p. 6. 11-24/LEY-00006.

<sup>75</sup> Bajo la denominación «De los proyectos y proposiciones de ley foral que requieren para su aprobación mayoría absoluta», el apartado 1º del art. 172 RPN ubicado en la sección

el procedimiento legislativo, –incluso la declaración de urgencia insertada en el procedimiento legislativo en lectura única– coexiste con otra especificidad del procedimiento legislativo cuyo presupuesto habilitante también tiene un significado formal, por exigir *preceptiva* mayoría absoluta *ratione materiae* en la votación final de conjunto del proyecto<sup>76</sup>, al margen de cuál sea su relevancia o intrascendencia.

---

1ª («De los proyectos y proposiciones de ley foral que requieren para su aprobación mayoría absoluta») del capítulo III («De las especialidades en el procedimiento legislativo») del título VI («Del procedimiento legislativo») establece que «requerirán mayoría absoluta para su aprobación, en una votación final sobre el conjunto del proyecto, las leyes forales citadas en los artículos 9.2, 15.2, 18 bis.2, 18 ter, 19.1.c), 19.2, 25, 28 ter, 30.2, 45.6, 46.2 y 48.2 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra». El apartado 2º del art. 172 señala, así mismo, que «requerirán mayoría absoluta para su aprobación, en una votación final sobre el conjunto del proyecto, aquellas otras leyes forales que sobre organización administrativa y territorial determine la Mesa del Parlamento de Navarra, previo acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces y oído el criterio razonado que al respecto expongan el Gobierno de Navarra, el proponente o la correspondiente Ponencia en trámite de informe». El apartado 3º del art. 172 RPN alude al facultativo acuerdo de la Mesa previa audiencia de la Junta de Portavoces para acordar el desglose de materias cuando un proyecto o una proposición de ley contenga disposiciones correspondientes a leyes forales de mayoría absoluta junto con otras correspondientes a otras materias; en este supuesto la Mesa previa audiencia de la Junta de Portavoces podrá acordar el desglose de la iniciativa legislativa en dos proyectos o proposiciones de ley foral que se tramitarán por separado, uno conforme a lo previsto en el artículo 173, y otro por el procedimiento ordinario. El art. 173.3 *in fine* establece que «si anteriormente al referido acuerdo se hubieran ordenado las enmiendas al proyecto o proposición de ley foral inicial, la Mesa de la Comisión competente efectuará la reordenación de aquellas para referirlas a los proyectos o proposiciones que correspondan».

<sup>76</sup> En este sentido se han aprobado o rechazado leyes tramitadas en lectura única que precisan mayoría absoluta: Ley Foral 20/2005, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, y se actualizan las tarifas del Impuesto sobre Actividades Económicas (BOPN núm. 138, 31.12.05); Ley Foral 10/2016, de 1 de julio, de actualización del régimen regulador de la sucesión legal a favor de la Comunidad Foral de Navarra (BOPN núm. 96, de 05.07.16), DSPN LEG9 PLEN núm 40, SP40 de 30-06-2016, P. 5. N° de Expediente: 9-16/LEY-00005; Ley Foral 9/2018, de 17 de mayo, de Reforma de la Compilación de Derecho Civil de Navarra en Materia de Filiación (BOPN núm. 68, de 21.05.18), DSPN LEG9 PLEN núm 110, SP107 de 10-05-2018, p. 2. N° de Expediente: 9-18/PRO-00011; Ley Foral 22/2018, de 13 de noviembre, de modificación de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra (BOPN núm. 137, de 14.11.18), DSPN LEG9 PLEN núm 127, SP122 de 08-11-2018, p. 57. N° de Expediente: 9-18/PRO-00021; Ley Foral Ley Foral 6/2021, de 10 de mayo, por la que se modifica el artículo 68 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidenta o Presidente (BOPN n° 61, de 12 de mayo de 2021), DSPN LEG10 PLEN núm 71, SP 69 de 29-04-2021, pp. 29 y 30. N° de expediente: 10-21/PRO-00006; Ley Foral 15/2021, de 22 de septiembre, por la que se añade un artículo 29 bis a la Ley Foral 4/2000,

En Navarra, el RPN ha determinado que la lectura única, o la aprobación de la iniciativa legislativa por mayoría absoluta son especialidades en el procedimiento legislativo, si bien alude a la coexistencia de ambas de forma excepcional, siempre que no se oponga a ello un grupo parlamentario<sup>77</sup>. En el mismo sentido, la lectura única coexiste con la aprobación de las cuentas generales, o los Presupuestos Generales de Navarra, pues se trata de especialidades en el procedimiento legislativo común por lo que se permite su concomitancia<sup>78</sup>.

---

de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra (BOPN nº 108, 23.09.2021), DSPN LEG10 PLEN núm 81, SP 79 de 16-09-2021, p. 5. Nº de expediente: 10-21/PRO-00012; Ley Foral 20/2021, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra (BOPN nº 151, 30-12-2021), DSPN LEG10 PLEN núm 95, SP 92 de 23-12-2021, p. 47; Ley Foral 16/2022, de 30 de mayo, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en los puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de la Comunidad Foral de Navarra (BOPN núm. 68, de 21.05.18), DSPN LEG10 PLEN núm 114, SP111 de 26-05-2022, p. 31; Ley Foral 2/2023, de 6 de febrero, de modificación de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, (BOPN núm. 21, de 8.02.2023), DSPN LEG10 PLEN núm 139, SP135 de 2-02-2023, pp. 133-135. Nº de expediente: 10-23/PRO-00001. La Proposición de Ley Foral de modificación del artículo 5 b) de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, tramitada de urgencia en lectura única y por el procedimiento de votación por mayoría absoluta, del Euskera fue, finalmente rechazada por el Parlamento, DSPN LEG10 PLEN núm 139, SP135 de 2-02-2023, p. 32. Nº expediente: 10-22/PRO-00020.

Recientemente, se ha tramitado en lectura única y por mayoría absoluta la Proposición de Ley Foral de modificación de la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, de la Cámara de Comptos que ha sido finalmente rechazada. Nº de Expediente:11-24/PRO-00002.

<sup>77</sup> El art. 173 RPN ha sido claro en este sentido, al establecer en su apartado 1º que «los proyectos y proposiciones de ley foral que requieran mayoría absoluta se tramitarán por el procedimiento legislativo ordinario, con las especialidades establecidas en la presente sección. Excepcionalmente, podrán tramitarse por el procedimiento de lectura única (...) siempre que no se oponga a ello ningún Grupo Parlamentario en el trámite de admisión ante la Mesa y Junta de Portavoces».

El apartado 2º determina que su aprobación requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de las y los miembros de la Cámara en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

<sup>78</sup> En la práctica, la tramitación en lectura única de la aprobación de los Presupuestos Generales de Navarra ha sido muy excepcional, Ley Foral 9/1989, de 8 de junio, de modificación del artículo 27, número 4, apartado b) y del último párrafo del artículo 39, de la Ley Foral 3/1989, de 2 de mayo, de Presupuestos Generales de Navarra para 1989 (BOPN núm. 47, de 05.06.89), DSPN LEG 2 PLEN núm 42, SP 28, de 30-05-1989, p. 48.

## VIII. CONCLUSIONES

La lectura única como especialidad en el procedimiento legislativo ha experimentado un crecimiento constante y creciente, al paso de la consolidación de los temas que configuran la identidad de la Comunidad Foral de Navarra; también se ha acrecentado su coexistencia con otras especialidades en el procedimiento legislativo: aprobación de cuentas generales, requerimiento de preceptiva mayoría absoluta *ratione materiae* o, en muy menor medida, la aprobación de los Presupuestos Generales de Navarra.

La presentación de enmiendas en lectura única, una práctica realmente singular en Navarra persigue asegurar la participación de las minorías en este procedimiento. Esta singularidad supone que la lectura única, no es, en puridad una sola lectura, en la medida en que el texto inicial se somete a revisión en el Pleno de la Cámara, salvo en los supuestos en los que la autorización o rechazo del asunto es preceptiva.

El procedimiento legislativo del art. 179 RPN, sin embargo, no alcanza la reforma de la LORAFNA o la actualización del Convenio Económico por lo que, en ambos casos, la autorización o rechazo por el Parlamento Foral de la solución pactada entre el Gobierno de la Nación y la Diputación Foral sin tramitación y aprobación de enmiendas parciales, afecta a su legitimidad democrática.

La declaración de urgencia, de creciente frecuencia se inserta en el procedimiento en lectura única, y más recientemente, se tramita en proyectos de ley cuya urgencia derivaba de un inicial decreto-ley foral.

La naturaleza formal de los presupuestos habilitantes de la lectura única posibilita la inserción de la urgencia en un procedimiento legislativo en lectura única que, por ello, puede obedecer, además, al acuerdo extraparlamentario por mayorías suficientes sobre el texto, o tener un objeto de decisión condicionado por la exigencia formal de que deben *autorizarse* o rechazarse *mediante ley en bloque*. Presupuestos de la lectura única de significación formal cuya motivación acordada por la Mesa y Junta de Portavoces no se publica, como tampoco existe un debate previo al acuerdo de tramitación del Pleno de la Cámara.

Han sido constantes las iniciativas legislativas en lectura única no tramitadas de urgencia que describen la urgencia del objeto de decisión en el título de la ley o en la exposición de motivos sin reducción de los plazos a la mitad. Sin embargo, la perentoriedad en el objeto de decisión y la urgencia parlamentaria (procedimental) no tienen por qué ser necesariamente coincidentes. La urgencia adoptada por el Parlamento es siempre formal, procedimental; tiene una naturaleza y lógica distinta y ajena a la del objeto del procedimiento legislativo, y por tanto es ajena en su naturaleza a la que pueda sugerir el asunto que se dirime. Y a su vez, la urgencia del objeto de decisión no tiene por qué tramitarse por el procedimiento de urgencia.

En los primeros años de mandato parlamentario, sin embargo, la acumulación de asuntos tramitados en lectura única en momentos próximos a la finalización de la legislatura o los periodos de sesiones significó un solapamiento de la urgencia que ha evolucionado, después, hacia la tramitación de tales asuntos de urgencia y en lectura única.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ARANDA ÁLVAREZ, E. (2012). La ‘sustancialidad’ del procedimiento para la reforma constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, pp. 389-408.
- ARAUJO DÍAZ DE TERÁN, M. (2024). Artículo 150. En A. Cuenca, B. Hernández, M.R. Ripollés (coords.), *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados* (pp. 1135-1142). Congreso de los Diputados.
- BASTIDA FREJEDO, F. (2011). La reforma del art. 135 CE. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 93, pp. 159-210.
- BIGLINO CAMPOS, M. P. (2011). Procedimiento legislativo. En M. Aragón (dir.), *Temas básicos de derecho constitucional, Organización general y territorial del Estado*, (T. 2, pp. 158-162). Thomson Reuters.
- CÁMARA VILLAR, G. (2011). La reforma del art. 135 CE. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 93, pp. 159-210.
- DE CARRERAS SERRA, F. (2011). La reforma del art. 135 CE. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 93, pp. 159-210.
- DOMÉNECH ALEGRE, S. (2020). Introducción. *Obra legislativa del Parlamento de Navarra. IX Legislatura, 2015-2019*, pp. 11-18. Parlamento de Navarra.

- (2024). Introducción. *Obra legislativa del Parlamento de Navarra. IX Legislatura, 2019-2023*, pp. 13-20. Parlamento de Navarra.
- ESPARZA OROZ, M. (2015). Introducción. *Obra legislativa del Parlamento de Navarra. VIII Legislatura, 2011-2015*, pp. 11-17. Parlamento de Navarra.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (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*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2011). *Manual de técnica legislativa*. Civitas,
- (2012). La reforma del art. 135 CE ¿Son suficientes 13 días para la tramitación parlamentaria de una reforma constitucional? *Cuadernos de Derecho Público*, 38, pp. 79-88.
- (2012). La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del art. 135 de la Constitución. (Especial consideración de la inadmisión de enmiendas. Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional). *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, pp. 165-198.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. y PENDÁS GARCÍA, B. (1999). Comentario al artículo 72.2 de la Constitución. Autogobierno de las Cámaras. Sesiones Conjuntas. En O. Alzaga Villaamil (dir.). *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (pp. 433-470). Edersa.
- GARCÍA MARTÍNEZ, A. (1987). *El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados.
- GARCÍA ROCHA, M. P. (2020). *El procedimiento legislativo en lectura única*. Congreso de los Diputados.
- (2020). Una revisión de la excepcional potestad del Pleno de la Cámara ex artículo 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados. *Revista de Derecho Político*, 107, pp. 147-179.
- GÓMEZ LUGO, Y. (2008). *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados.
- (2007). La tramitación legislativa en lectura única. *Indret*, 4, pp. 1-16.
- (2019). La tramitación de la reforma constitucional mediante procedimiento legislativos abreviados. *Teoría y Realidad Constitucional*, 43, pp. 389-419.
- (2022). Función normativa del Congreso de los Diputados: procedimientos para su renovación. *Revista de las Cortes Generales*, 113, pp. 159-183.
- GONZÁLEZ GARCÍA, I., GARCÍA ROCHA, P. (2023). El nuevo procedimiento legislativo en lectura única de la Asamblea Regional de Murcia (2019)

- revisión crítica y propuesta de reforma. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 123, pp. 135-165.
- PORRAS RAMÍREZ, J. M. (2023). ¿Está en crisis el Estado de derecho y la separación de poderes por un ejercicio distorsionado de las funciones parlamentarias? *Revista de Derecho Político*, 117, pp. 43-72.
- RAZQUIN LIZARRAGA, J. A. (2002). La evolución del régimen foral de Navarra: 20 años de mejoramiento del fuero. *Revista Jurídica de Navarra*, 33, pp. 9-32.
- RIDAO MARTÍN, J. (2018). La tramitación directa de las leyes: el procedimiento legislativo de lectura única a revisión. *Revista General de Derecho Constitucional*, 18, 2018, pp. 1-33.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (2019). *Derecho Parlamentario Español*. Dykinson.
- TORRES MURO, J. (1987). *Los órganos de gobierno de las Cámaras*. Congreso de los Diputados.
- ZOCO ZABALA, C. (2022). 40 años de autogobierno de la comunidad foral de Navarra: pacto y legitimidad democrática. En E. Cebrián (coord.), *Un panorama del Estado autonómico a través del nacimiento y la evolución de siete comunidades autónomas* (pp. 273-308), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2022). La reforma de la LORAFNA. En R. Jimeno (dir.), *La LORAFNA 40 años después: historia, balance y propuestas para una reforma* (pp. 569-588). Thomson Reuters.