

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SENTENCIA
CONTRA LA SUSTRACCIÓN DEL DERECHO
DE ENMIENDA EN LAS LECTURAS ÚNICAS.
COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL 22/2026 DE 11 DE MARZO.
RECURSO DE AMPARO NÚM. 5996-2021 (BOE NÚM.
91, DE 14 DE ABRIL DE 2026)

THE CONSTITUTIONAL COURT RULES AGAINST THE
DEPRIVATION OF THE RIGHT TO AMEND IN SINGLE-READING
PROCEDURES. COMMENTARY ON CONSTITUTIONAL COURT
JUDGMENT 22/2026, OF MARCH 11. CONCERNING THE APPEAL
FOR LEGAL PROTECTION NUM. 5996-2021 (BOE NUM. 91, OF
APRIL 14, 2026)

Enrique ORTEA

Letrado de las Cortes Generales

<https://orcid.org/0000-0003-0291-7835>

RESUMEN

La STC 22/2026 declara la inconstitucionalidad del acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Madrid por el que se somete al Pleno de la Cámara la tramitación de una iniciativa por el procedimiento de lectura única, que en la regulación vigente en aquel momento (ya derogada) implicaba la imposibilidad de ejercer el derecho de enmienda. La resolución presenta los supuestos en los que ese elemento integrante del ius in officium puede excluirse y analiza la naturaleza del acuerdo del órgano rector. Además de estudiar el pronunciamiento del Tribunal Constitucional y de los votos particulares, el comentario critica el escaso alcance del fallo y cuestiona la argumentación que sostiene la existencia de un deber de la Mesa de actuar contra el Reglamento.

Palabras clave: acuerdos de la Mesa, Derecho de enmienda, Ius in officium, Lectura única, Minoría parlamentaria.

Artículos clave: 81-92 CE, 150 RC, 129 RSD.

Resoluciones relacionadas: SSTC 44/1995, 136/2011, 111/2016, 139/2017.

ABSTRACT

STC 22/2026 declares unconstitutional the decision of the Bureau of the Asamblea de Madrid to submit a legislative initiative to the Plenary under the single-reading procedure, which, under the rules in force at the time (now repealed), entailed the impossibility of exercising the right to amend. The judgment identifies the exceptional circumstances in which this component of the parliamentary ius in officium may be restricted. It also examines the legal nature of the Bureau's decision. In addition to studying both the Constitutional Court's reasoning and the dissenting opinions, this commentary criticises the limited practical effects of the ruling and questions the argument supporting the existence of a Bureau's duty to act contrary to the express wording of the parliamentary Rules of Procedure.

Keywords: bureau decisions; right of amendment; ius in officium; single-reading procedure; parliamentary minority.

Key articles: Articles 81–92 of the Spanish Constitution (CE), Article 150 of the Rules of Procedure of the Congress (RC), Article 129 of the Rules of Procedure of the Senate (RSD).

Related decisions: SSTC 44/1995, 136/2011, 111/2016, 139/2017.

*El hombre del traje gris
Saca un sucio calendario del bolsillo y grita
¿Quién me ha robado el mes de abril?
¿Cómo pudo sucederme a mí?*
Joaquín Sabina

La STC 22/2026 es una de las tres sentencias (véanse también las SSTC 3/2026 y 5/2026) que en lo que llevamos de año ha sacado los colores a la Asamblea de Madrid por vulnerar el derecho de sus propios diputados a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE). En este caso, el coscorrón quizás duele menos porque responde a la aplicación de una regulación reglamentaria ya abandonada, a saber, aquella que excluía la posibilidad de presentar enmiendas en el procedimiento legislativo de lectura única. Sin embargo, el hecho de que venga a sumarse a otros tantos recursos de amparo estimados por la jurisdicción constitucional da que pensar respecto a la protección de las minorías en determinados contextos de mayorías absolutas, ya sean de bloque o de un solo color, como la que se da en el Parlamento madrileño. En todo caso, la resolución dictada por la jurisdicción constitucional tiene trascendencia más allá del enésimo pleito de la Cámara autonómica. Su valor se proyecta en cuestiones tales como la clarificación de la doctrina del Tribunal en relación con la exclusión del derecho de enmienda en casos concretos y, en lo que aquí interesa, en el procedimiento de lectura única; así como respecto de la posibilidad de recurrir acuerdos de la Mesa en el *iter* legislativo.

I. OBJETO DE LA CONTROVERSIA

El supuesto de hecho que aquí se plantea no tiene mucha complicación. Presentada una proposición de ley por el grupo que tiene mayoría absoluta en la Cámara¹, este solicita su tramitación por el procedimiento de lectura única, a lo que accede la Mesa, una vez que

¹ El texto es una modificación de la Ley reguladora de la radiotelevisión pública madrileña (Ley 8/2015, de 28 de diciembre) que persigue dotar de poderes más amplios a su director general y crea la figura del administrador provisional. Ello supone a juicio de los parlamentarios que acuden en amparo una afectación directa al desarrollo legislativo del control parlamentario de los medios de comunicación públicos.

ya se ha recabado el acuerdo de la Junta de Portavoces. Frente a ese acuerdo del órgano rector, otro grupo distinto presenta una solicitud de reconsideración, que es inadmitida por falta de legitimación. A continuación, incluido el asunto en el orden del día del Pleno, este acuerda la toma en consideración y la tramitación en lectura única de la iniciativa. Seguidamente se sustancia esta última, quedando la iniciativa convertida en ley. Nada más y nada menos. Los recurrentes se dirigen contra el acuerdo de la Mesa, que es, en puridad, el objeto del pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

La polémica radica en que la aplicación del mencionado procedimiento legislativo especial implicó, conforme a la interpretación de un precepto reglamentario hoy derogado, la imposibilidad de presentar enmiendas. Los diputados únicamente pudieron pronunciarse respecto del texto en la sesión plenaria con un voto sobre la iniciativa original en los estrictos términos de su autor, sin que cupiera posibilidad alguna de proponer una modificación de su contenido.

Los recurrentes plantean una posición de máximos: parece que tratan de estirar el chicle todo lo posible y van mucho más allá de cuestionar la decisión de la Mesa en sí, buscando derivar de su nulidad análoga fortuna para todo lo que vino después. Por pedir que no quede. Así pues, tras exponer el contenido de la iniciativa, razonan que esta no se ajusta a los requisitos materiales para ser tramitada por el procedimiento de lectura única y que, incluso si así fuera, la STC 139/2017 ya estableció que ese curso legislativo especial no era óbice para la presentación de enmiendas. Imputa la consiguiente vulneración del derecho de los parlamentarios a la decisión del órgano rector, la cual habría producido «una alteración sustancial del proceso de formación de la voluntad de la Cámara». Esto daría pie a que el Tribunal se formulase una autocuestión de constitucionalidad sobre la ley aprobada.

Las tesis de los recurrentes son contestadas por los Letrados de la Asamblea. Ante el vicio de pedir, la virtud de no dar. Empiezan planteando dos óbices procesales, a saber, que el propósito real no es ir contra el acuerdo de la Mesa sino contra la propia ley y que el objeto del recurso debería ser el acuerdo del Pleno, no la propuesta que a este se le plantea. Niegan también la especial trascendencia constitucional. Después, bajo el paraguas del amplio margen de discrecionalidad del

que gozan los órganos parlamentarios, sostienen que el contenido de la proposición encaja en los requisitos para ser tramitado en lectura única y que en todo momento se respetó la regulación reglamentaria, coincidente además con la vigente en otras Asambleas legislativas.

Finalmente, el Ministerio Fiscal comparte la idea de que la proposición no encaja en el molde de aquellas susceptibles de ser canalizadas por la vía especial aquí analizada. Así pues, señala que la Mesa no debería «forzar la aplicación de un proceso legislativo no aplicable al caso», cosa que habría hecho. Máxime cuando ello suponía privar a los diputados del derecho a presentar enmiendas.

Así pues, presentada esta miscelánea de pareceres, nos ocuparemos de aquellos aspectos en los que el Tribunal Constitucional se ha centrado en su pronunciamiento. Hay múltiples alegaciones a las que no les dedica casi espacio, fijando su atención únicamente en las cuestiones que a continuación se reseñan y que son en realidad las que sustentan su fallo.

II. EL DERECHO DE ENMIENDA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPACIÓN DE LAS MINORÍAS

Ya sabemos que el procedimiento legislativo tiene una vertiente técnica, pero también una política. García-Escudero Márquez (2006, p. 42) explica que esta supone que no sea suficiente que «el texto final de la ley refleje la voluntad de la mayoría», sino que exige «que a lo largo de su debate participe y se exprese la voluntad de la minoría, con la debida publicidad». Más allá de los turnos de intervención en cada discusión parlamentaria, la herramienta fundamental que canaliza esa participación en el *iter* legislativo son las enmiendas, es decir, las propuestas de alteración del proyecto o proposición inicial con el fin de lograr la traducción normativa de una orientación política determinada. Que esas modificaciones (ya sean cambios en la redacción, supresión o adición de elementos) acaben integrándose en el producto último dependerá de múltiples variables políticas. Así pues, a priori cabe pensar que la máxima aspiración del titular de la iniciativa es que esta salga inalterada del Parlamento. No obstante, también es posible que acepte una nueva configuración con el propósito de lograr mayores apoyos o de integrar voluntades distintas. Independientemente de lo que busque su impulsor, podemos

ver que la minoría encuentra utilidad en las enmiendas: si se aceptan, logran poner su sello en un texto legal que podría haber sido aprobado sin su apoyo en unos términos menos favorables para sus intereses o posiciones; si se rechazan, habrán podido evidenciar su parecer y presentar una alternativa a la mayoría. Este juego de los actores parlamentarios lo expresa la tradicional fórmula «the majority shall have its way, the minority must have its say», que el Tribunal Constitucional, en el FJ 5 de la STC 22/2026, desarrolla de una forma un poquito menos poética:

En efecto, el principio democrático exige que en el procedimiento legislativo la minoría pueda hacer propuestas y pronunciarse sobre las de la mayoría [SSTC 136/2011, FJ 5, o 111/2016, de 9 de junio, FJ 8 c)], de modo que, si bien es cierto que la decisión final del procedimiento corresponde en nuestro ordenamiento por regla general, como es propio del principio democrático, a la mayoría, no es menos cierto, sin embargo, que aquella decisión, por exigirlo así la naturaleza democrática del procedimiento legislativo, no puede adoptarse sin la participación y sin haber oído antes a la minoría. [...]

Sobre estas bases, tampoco nos es desconocido que el máximo intérprete de la Constitución ha reiterado desde hace lustros que el derecho de enmienda se integra en el *ius in officium* de los parlamentarios, es decir, en aquella esfera de facultades de Sus Señorías ínsita en el artículo 23.2 de la Constitución y que, en consecuencia, halla la máxima tutela en nuestro sistema de derechos fundamentales. Basta recordar, entre otras, las SSTC 44/1995 (FJ 3), 136/2011 (FJ 6), 111/2016 (FJ 8), 139/2017 (FJ 6), solo por citar algunas que aparecen referenciadas en la STC 22/2026. En el presente caso, una precisión importante contenida en esta última resolución es la relativa a los casos de «supresión o privación circunstancial u ocasional del derecho de enmienda», que en el FJ 5 aparecen explicitados, como ya ocurría en la STC 139/2017 (FJ 6). Son dos.

Por un lado, las iniciativas que tienen «naturaleza negociada y paccionada», en tanto que se perseguiría «preservar un elemento nuclear y que forma parte del contenido mínimo de la garantía de la foralidad». Como explicaba García Rocha (2020, p. 221), «la presentación de enmiendas al articulado en tales supuestos sí entraría en abierta contradicción con la lógica perseguida por este tipo de

tramitación en el entendido de que se utiliza precisamente la lectura única para vehicular un voto de ratificación de las Cortes Generales a una norma cuyo contenido se somete, una vez cerrado, a su consideración». A nivel estatal, algunas normas incorporan previsiones a propósito de su eventual modificación, por ejemplo, el artículo 71.2 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, así como el artículo 6 de la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra o la Disposición adicional segunda de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Por otro lado, los casos en los que «la naturaleza o características de un determinado procedimiento legislativo puedan justificar también excepcionalmente una supresión o privación circunstancial u ocasional del derecho de enmienda, al devenir este superfluo». Como ejemplo de esta circunstancia estaría aquel supuesto en el que, siguiendo la STC 139/2017, «sea precisa la unanimidad de los diputados o grupos parlamentarios para activar una determinada iniciativa o procedimiento legislativo». Nos encontramos ante una consecuencia derivada de dos realidades: el carácter autoestatuido del Derecho parlamentario y, sobre todo, que el Tribunal Constitucional haya configurado el contenido del *ius in officium* a partir de las demandas de quienes padecen su lesión. En la medida en que, en principio, el titular de un derecho puede renunciar a él, si este consiente en la tramitación por un procedimiento que excluye la presentación de enmiendas, no podrá más adelante alegar que se ha lesionado su posición jurídica. No obstante, la exigencia de unanimidad implica que no pueda presumirse la renuncia por parte de un parlamentario: debe existir una exteriorización expresa o, siquiera, una aquiescencia suficiente.

Más allá de estos supuestos, el Tribunal Constitucional no reconoce margen para excluir el derecho de enmienda. No se podrá dar ni siquiera cuando esté prevista en norma reglamentaria, pues el contenido de esta debe ser coherente con el *corpus* jurisprudencial que hemos presentado:

los reglamentos de las Cámaras, al establecer las condiciones y requisitos del ejercicio del derecho de enmienda en el procedimiento legislativo, no pueden desconocer esta cualidad de elemento integrante del contenido central del derecho fundamental al ejercicio del cargo parlamentario (art. 23.2 CE), lo que ciertamente ocurriría, invadiendo este contenido indisponible para las Cámaras, si lo vacían de contenido, lo someten a limitaciones que lo hacen impracticable o dificultan su ejercicio más allá de lo razonable, lo desnaturalizan o resulta irreconocible como tal derecho (SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 8; 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2; 161/1987, de 27 de octubre, FJ 5; 196/1987, de 11 de diciembre, FJ 5, y 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 5). (FJ 5)

II. EL PROCEDIMIENTO DE LECTURA ÚNICA COMO RIESGO PARA LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS Y EL ROL TUITIVO DE LA MESA

Lo antedicho ya conduciría incluso al lector menos avisado a intuir en qué sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional. Sin embargo, abusamos de su paciencia para detenernos en las consideraciones que aquel formula respecto del procedimiento de tramitación directa y en lectura única de las iniciativas legislativas. Su especialidad radica en la limitación de los órganos que participan en la fase constitutiva: solo en el Pleno se producirá el debate y votación del texto. Siguiendo la formulación del Reglamento del Congreso, en el resto de Parlamentos se reserva dicha posibilidad para los casos en que «la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita». Así ocurría y ocurre en la Asamblea de Madrid. El Tribunal Constitucional se ha hartado de analizar el significado de esos conceptos abiertos (por ejemplo, SSTC 45/2019 y 96/2019, con citas de otras tantas como las SSTC 139/2017, 153/2016, 185/2016, 215/2016), cuestión sobre la que se ahorra (y nos ahorra) volver.

En esta ocasión sí que presenta tal tramitación de una forma singular, viéndola desde la perspectiva de todos los elementos integrantes del procedimiento según el Reglamento (que habla de una decisión del «Pleno, a propuesta de la Mesa de la Asamblea, de acuerdo con la Junta de Portavoces»). Así, consagra la idea de que estamos ante «un acto complejo en el que se produce la concurrencia

de dos voluntades. Sin la propuesta de la mesa, el pleno no puede adoptar decisión alguna por lo que aquella es condición necesaria para que se pueda adoptar esta» (FJ 2). Por lo tanto, distingue dos acuerdos: el de la Mesa de proponer al Pleno la tramitación en lectura única y el del Pleno de acordarla². Es necesario que concorra la voluntad de cada uno de los órganos, sucesivamente, para que se dé la tramitación en lectura única.

Recupera aquí una clarificación que había hecho en la STC 110/2019: aunque exista una propuesta primigenia que se eleva a la Mesa, no es vinculante.

[...] no cabe admitir que la petición por parte del grupo que presenta la proposición de ley a la mesa para que considere la posibilidad de ejercer su facultad de propuesta al Pleno se convierta, frente a la letra y el sentido del artículo 167.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid y, desde luego, contra el recto uso de las palabras, en una petición/solicitud vinculante. La propuesta en cuestión pasaría a ser, en tal caso, no de la mesa, sino del peticionario y se perdería con ello, adicionalmente, la garantía de las minorías por la que debe velar, por así haberlo establecido el reglamento, el órgano de gobierno de la Cámara [...]

Cuando Castillo López (2020, p. 453) comentó en esta misma Revista aquella resolución, sostenía que el máximo intérprete de la Constitución «entra[ba] a rebatir la tesis de los recurrentes que apuestan por una función de calificación y admisión a trámite de la Mesa en términos de estricta verificación formal». Con buen criterio, hizo notar que «el Pleno de nuestro Alto Tribunal se sirve de una interpretación que tiene como punto de partida la naturaleza del acuerdo de la Mesa, pues no es una resolución que decida sobre la calificación y admisión a trámite de la iniciativa». Lejos de eso, se enmarca en el precepto

² La casuística sobre este particular es muy variada. Puede recordarse que Araújo Díaz de Terán (2023, p. 1138) explica cómo en el Congreso de los Diputados tradicionalmente la «decisión de tramitar por el procedimiento de lectura única no venía figurando habitualmente de forma expresa como un punto específico del orden del día del Pleno», sino que se sometía como cuestión previa y se aprobaba por asentimiento. Ello cambió a partir de la X legislatura, momento desde el que «se ha implantado la práctica que anteriormente se había producido de forma ocasional, de manera que se incluye como punto específico del orden del día el acuerdo relativo a la tramitación de una iniciativa por dicho procedimiento».

reglamentario que le atribuye a tal órgano decidir sobre la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, según lo dispuesto en el Reglamento.

Sobre esta base, la jurisdicción constitucional ha caracterizado el papel que la Mesa ha de cumplir cuando le corresponde decidir acerca del procedimiento para tramitar una iniciativa. El FJ 2 de la STC 22/2026 refiere que

cuando en el Reglamento parlamentario se atribuye a la mesa la facultad de propuesta surge el deber por parte de esta de evitar la vulneración del derecho de representación política, que en este caso debió concretarse [...] en no proponer al Pleno la tramitación por un procedimiento de lectura única en el que el derecho de enmienda desaparece –al haberlo así previsto el Reglamento de la Cámara–, cuando no concorra uno de los supuestos excepcionales en los que, en la práctica, el trámite de presentación de enmiendas es superfluo o innecesario.

Es relevante que el Tribunal reconozca un deber del órgano rector. Lo hace en términos muy genéricos y que podrían considerarse aplicables al conjunto de sus decisiones: no adoptar un acuerdo contrario al derecho de representación política de los miembros de la Cámara. En este caso, se concretaría en no someter a la consideración del Pleno la tramitación en lectura única por cuanto que la iniciativa no entraría dentro de aquellos supuestos en los que cabe considerar la exclusión del derecho de enmienda. Parece que eso es lo que quiere decir el Tribunal y no que, contra el tenor del reglamento, en el eventual caso de que aquella se acordara, se abriera un plazo para presentar enmiendas.

De pasada hemos de señalar que en el mismo fundamento jurídico el TC incurre en un lapsus que querríamos olvidar, pero que lamentablemente no puede dejar de evidenciarse. Nos obliga a leer que la lectura única supone «una única lectura, bien ante el Pleno de la Cámara, bien, en su caso, ante la Comisión a la que corresponda conocer de la misma» (FJ 2). Confunde así el Tribunal el referido procedimiento con el de competencia legislativa plena de las Comisiones, que en modo alguno es una modalidad del anterior, y mezcla «única lectura» con «lectura única». El orden de los factores sí altera el producto. A propósito de esta exigencia de mayor

cuidado conceptual al Tribunal, cabe advertir que, si bien ambos procedimientos pueden compartir el propósito de aligerar el trabajo parlamentario, su sentido jurídico-político es muy distinto. Como explica Castillo López (2023, p. 352), existen diferencias profundas vinculadas con el innegable hecho de que «que se sustancie en el Pleno la única lectura otorga a la tramitación parlamentaria un plus de legitimidad democrática frente al caso previsto de competencia legislativa plena»³. Esta afirmación tiene una concreción práctica en cuestiones tales como la posibilidad de participación de los parlamentarios miembros de Grupos pequeños o la relevancia mediática de los debates en los distintos órganos.

IV. Y... LA HISTORIA DE SIEMPRE: EL LIMITADO ALCANCE DE LA SENTENCIA

Una vez analizado el tema mollar de la sentencia, a saber, el deber de la Mesa de no proponer al Pleno la adopción de decisiones que implicarían en el caso concreto una vulneración del *ius in officium* de los parlamentarios, llegamos al momento de ver qué consecuencia práctica tienen sus razonamientos. El redoble de tambores deja paso al *sad trombone*. La expectativa de un pronunciamiento constitucional tuitivo y contundente se disuelve dejando un regusto un tanto amargo. Y es que el Tribunal afirma que «basta con el reconocimiento del derecho vulnerado y con la anulación de los acuerdos de la Mesa y del Pleno». Un poco palmadita en la espalda, en la línea de lo que solemos encontrarnos en la mayoría de recursos de amparo parlamentarios.

Las altas expectativas frustradas tienen que ver con la inexistente proyección de las conclusiones del Tribunal sobre:

- por una parte, la ley tramitada: en el FJ 2 se explica que «la eventual afección que pueda tener un vicio en el pro-

³ Precisamente sobre el Pleno como órgano de las Cámaras poco se ha escrito. Quizás porque ya no mucho más pueda decirse después de la exposición de García-Escudero Márquez (2005), para quien «al estar todos los miembros presentes, representa la unidad de la Cámara, frente a la división de ese todo que constituyen los demás órganos de trabajo» y, por ello, «como órgano supremo y básico, corresponden al Pleno normalmente las competencias atribuidas a la Cámara por la Constitución y las leyes, salvo delegación o especificación» (p. 94).

- cedimiento en relación con la constitucionalidad de la ley finalmente aprobada, por el hecho de haberse alterado de forma sustancial el proceso de formación de la voluntad de la Cámara, podrá ser objeto, en su caso, de un proceso de constitucionalidad distinto y específico frente a dicha ley».
- por otra, el propio Reglamento de la Asamblea de Madrid, que preveía «el decaimiento del derecho a la presentación de enmiendas»: el Tribunal Constitucional entiende que no es imprescindible formularse una cuestión de inconstitucionalidad en la medida en que cabe una interpretación conforme con la Constitución. Esta sería precisamente la que reduce tal consecuencia a «uno de los supuestos excepcionales a los que se refiere nuestra doctrina [que hemos referido en el apartado II de este comentario] y que permitirían que la mesa propusiese elevar al Pleno de la Cámara que acuerde la tramitación de una proposición de ley por un procedimiento en lectura única que, en su redacción entonces vigente, excluía la presentación de enmiendas» (FJ 6). Esta conclusión es criticada en los votos particulares, como veremos *infra*. Además, debe tenerse en cuenta que para el momento de dictar sentencia, la polémica previsión ya había sido eliminada de la norma parlamentaria.

Recordamos en este punto que, en su análisis de las sentencias recaídas en los últimos años en procesos de tutela constitucional frente a actos parlamentarios, Garrote de Marcos (2024, p. 588) hablaba de otros males que les aquejaban, explicando que «la resolución tardía de los recursos –algunos más de tres años después, y casi siempre una vez finalizada la legislatura– provocan una cierta sensación de desprotección». A ellos podemos sumar –es evidente– el carácter meramente declarativo de muchos de esos pronunciamientos, efecto que, al igual que ocurre con aquellos enunciados por la autora, «no es precisamente un incentivo para los órganos parlamentarios, que son conscientes de que sus resoluciones eventualmente lesivas del *ius in officium* no tendrán consecuencias a corto plazo».

V. OTRAS CUESTIONES Y VOTOS PARTICULARES

Una última cuestión es interesante desde el punto de vista del régimen jurídico-parlamentario. En el curso de la tramitación, se planteó una solicitud de reconsideración por parte de un tercer grupo parlamentario, es decir, uno distinto al autor de la iniciativa y a aquel en el que se integraban los diputados que alegan en amparo. Esta circunstancia la aborda el Tribunal Constitucional para descartar que concurra el óbice procesal de falta de agotamiento de la vía parlamentaria por los recurrentes. Ello en la medida en que no estaba previsto ese mecanismo para sujetos distintos de los titulares de la iniciativa y toda vez que se había acordado la inadmisión de la solicitud de reconsideración por falta de legitimación.

Por otro lado, un rasgo clave de la sentencia (aunque no sorprendente) es que no es unánime, sino que tiene dos votos particulares de cinco magistrados. Uno lo formula Enrique Arnaldo y el otro lo firman Ricardo Enríquez, Concepción Espejel, César Tolosa y José María Macías. Ambos ponen el foco en la cuestión de si el acuerdo de la Mesa es apto para vulnerar el derecho fundamental de los recurrentes y concluyen que no. Explica Arnaldo que «la propuesta de la mesa no puede ser objeto de impugnación, pues se limita a trasladar al Pleno, conforme a lo previsto en el Reglamento de la Cámara, la iniciativa legislativa, siendo el Pleno quien decide, si lo considera oportuno, que se tramite en lectura única». El jurista critica que en la sentencia se hable de manera –dice– «improcedente» de un «acto complejo»: «no es más que la secuencia lógica en el iter parlamentario, de acuerdo con el Reglamento de la Asamblea de Madrid, formada por una propuesta y su posterior aprobación por quien es competente para hacerlo». En sentido similar, los otros cuatro magistrados discrepantes refieren que «los actos no decisorios, como lo es la propuesta de tramitación que realiza la mesa, conforme al art. 167 del entonces vigente reglamento de la Asamblea de Madrid, no son susceptibles de ser impugnados en amparo pues no puede vulnerar un derecho fundamental una propuesta (en sentido similar, STC 214/1990, FJ 4)».

Asimismo, los votos particulares también coinciden en reprochar a la mayoría que no se haya planteado la autocuestión de constitucionalidad respecto del precepto reglamentario. Arnaldo afirma que «no era posible preservar su validez sin distorsionar el tenor de

su enunciado, que era el terminante e imperativo de excluir el trámite de enmiendas en la tramitación de los proyectos y proposiciones de ley en lectura única»; sus colegas que «la vulneración que se aprecia del derecho de enmienda deriva del tenor literal».

Más allá de que nos hayamos acostumbrado, sigue siendo llamativo que la jurisdicción constitucional se empeñe en dar la razón a quienes ponen un circulito rojo o azul alrededor de la foto de cada magistrado. Parece que la celebrada unanimidad de la STC 32/2026 fue la excepción que confirma la regla.

VI. CONCLUSIONES

La STC 22/2026 declara la nulidad del acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Madrid por el que se adopta la propuesta de someter al Pleno la tramitación en lectura única de una iniciativa que modificaba la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid. Ello en la medida en la que vulneraba el derecho de los parlamentarios a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad con los requisitos que señalen las leyes, consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución. El Tribunal Constitucional entiende que el órgano rector tenía un deber de no elevar al Pleno el asunto: la regulación reglamentaria del procedimiento legislativo especial no permitía la presentación de enmiendas, facultad inherente al *ius in officium* de los parlamentarios y la proposición, por su naturaleza, no encaja en aquellos casos en que puede darse la exclusión. Sin embargo, no se considera que proceda una autocuestión de constitucionalidad respecto del Reglamento de la Asamblea, ya que es posible una interpretación coherente con el texto fundamental.

Ciertamente, lo sorprendente no es la conclusión a la que llega el Tribunal, a saber, que no cabe excluir el derecho de enmienda en el procedimiento de lectura única ni siquiera vía reglamento porque este no puede desconocer el contenido esencial del artículo 23.2 de la Constitución, en el que se integra aquel por vía jurisprudencial. Lo que llama la atención es que tal resultado proceda de la impugnación de un acuerdo de la Mesa que no implique un cuestionamiento de la constitucionalidad del Reglamento. ¿Qué podía hacer la Mesa cuando se le presenta una propuesta como aquella? El tenor literal de la norma era taxativo respecto a la exclusión del derecho de enmienda en el

procedimiento de lectura única. Es cierto que existía jurisprudencia constitucional sobre ese particular (por ejemplo, la STC 139/2017), razón que de sobra justificaría una reforma reglamentaria como la que más adelante se acometió. No obstante, el problema no es solo que la realidad puede superar las previsiones que quepa derivar de los pronunciamientos del órgano constitucional, sino que, se acabe pidiendo a la Mesa que se vista de juez constitucional y decida contra el tenor literal del Reglamento o, por decirlo suavemente, forzando su letra más allá de lo que cabría esperar de quien está llamado a una interpretación cautelosa de las normas parlamentarias. En este sentido, Arnaldo es muy categórico al señalar que la pretensión de que la Mesa no someta a la consideración del Pleno la solicitud de tramitación por el procedimiento de lectura única es «una tosca manipulación de lo que esta norma establecía en la redacción de 2019 aplicable en ese momento (una redacción, por otra parte, que fue aprobada por unanimidad por todos los grupos parlamentarios de la Cámara)».

Tratando de buscar coherencia entre la idiosincrasia de las Cámaras y las tesis del Tribunal Constitucional, cabe identificar el deber de las Mesas de limitar al máximo las decisiones que bordeen el tenor literal del Reglamento, los principios del Derecho parlamentario y, en caso de duda, decidir siempre de la forma que más favorezca los derechos de los diputados (con especial consideración de aquellos que integran las minorías). Además, guste o no la conclusión a la que llega el máximo intérprete de la Constitución, lo cierto es que deja algunas regulaciones actuales en una situación muy comprometida. Así, por ejemplo, la previsión del apartado 3 del artículo 129 del Reglamento del Senado, según el cual «acordada la lectura única por el Pleno, y dentro del plazo señalado por la Mesa de la Cámara, podrán presentarse únicamente propuestas de veto, cuya tramitación se realizará conforme a las normas establecidas en el artículo 121 de este Reglamento»⁴. Sí es cierto que, en la medida en que el veto puede considerarse una enmienda a la totalidad de devolución (por todas, STC 97/2002, FJ 5), cabría entender que no se veda de plano la

⁴ En la tramitación de la Proposición de Reforma del apartado 3 del artículo 69 de la Constitución Española, a los efectos de que la isla de Formentera elija un senador propio, que –al contrario de lo que ocurrió en los tres precedentes– siguió el procedimiento de lectura única, no se abrió plazo para la presentación de propuestas de veto.

posibilidad de enmendar⁵. Sin embargo, ello no despeja por completo las dudas de constitucionalidad, que se agravan sobre todo después de que en la resolución que nos ocupa se haya establecido un deber de la Mesa tan sumamente amplio.

En conclusión, la STC 22/2026 reitera que, en el procedimiento legislativo, también las minorías tienen derecho a «su mes de abril», sin que se les pueda hurtar la posibilidad de enmendar y a expresar su parecer antes de que la mayoría decida. Cuando la lectura única se convierte en un atajo para vaciar esa participación, se resiente el derecho de participación política y se quiebran los principios básicos del proceso de creación de la ley. Los Parlamentos deben tomar nota de este pronunciamiento para evitar futuros coscorrónes del Tribunal Constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

- ARAÚJO DÍAZ DE TERÁN, M. (2023). Artículo 150. En CUENCA MIRANDA, A., HERNÁNDEZ OLIVER, B. y RIPOLLÉS SERRANO, R. (coords.), *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados* (pp. 1143-1151). Congreso de los Diputados.
- CASTILLO LÓPEZ, F. (2020). Carácter no vinculante de la solicitud de tramitar una iniciativa por el procedimiento de lectura única e inexistencia de un uso parlamentario acerca de la potestad del Pleno para decidir, sin intervención de la Mesa, sobre la tramitación que deba darse.: Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 110/2019, de 2 de octubre. Recurso de amparo núm. 6914-2018. (BOE núm. 262, de 31 de octubre de 2019). *Revista De Las Cortes Generales*, (108), 443-456.
- CASTILLO LÓPEZ, F. (2023). El procedimiento legislativo en lectura única. *Revista Española de Derecho Constitucional* (127), 347-358.
- GARCÍA ROCHA, M.P. (2020). *El procedimiento legislativo en lectura única*. Congreso de los Diputados.

⁵ Un ejemplo de tramitación directa y en lectura única en la que solo se admitieron enmiendas a la totalidad de devolución (o, más bien en el que se consideró que todas las enmiendas presentadas tendrían la consideración de tales) fue la del Proyecto de Ley Orgánica por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón. En el acuerdo de admisión a trámite (véase BOCG-CD, serie A, núm. 98-1, de 4/6/2014) se hizo constar que ello se debía a «la especial naturaleza del Proyecto de Ley Orgánica, integrativa de la eficacia del acto de abdicación», por lo que no cabría extender esta decisión a otras iniciativas que no tengan una naturaleza excepcional semejante.

- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P. (2005). El Pleno de las Cámaras: notas, funcionamiento y competencias. *Revista De Las Cortes Generales*, (64), 91-110.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P. (2006). *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GARROTE DE MARCOS, M. (2024). El auge del recurso de amparo parlamentario. Relato y reflexiones sobre la jurisprudencia constitucional en la última década. *Teoría y Realidad Constitucional* (53), 557-593.